

Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales: experiencias desde San Martín de Porres (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo)	Título
Marín D., Luis - Autor/a Pereyra C. , Omar - Autor/a Joseph A., Jaime - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2009	Fecha
COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN	Colección
Aspectos económicos; Espacio local; Desarrollo urbano; Territorio; Ciudadanía; Democracia; Ciudades; Organizaciones sociales; Política; Perú;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20100630090416/joseph.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



**HACIENDO CIUDADES
Y CIUDADANÍA
DESDE ESPACIOS LOCALES**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores/as de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso de proyectos para investigadores senior *Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe* del Programa de Becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social desarrollado con el patrocinio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Joseph A, Jaime

Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales : experiencias desde San Martín de Porres, Lima y José Leonardo Ortiz, Chiclayo / Jaime Joseph A ; Omar Pereyra C ; Luis Marín D. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.
272 p. ; 22,5x15,5 cm. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1543-22-9

1. Democracia. 2. Ciudadanía. I. Pereyra C, Omar II. Marín D, Luis
III. Título
CDD 323.6

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:

Ciudades / Democracia / Ciudadanía / Territorio / Desarrollo
Urbano / Espacio Local / Aspectos Económicos / Organizaciones
sociales / Política / Perú

Colección Becas de Investigación

HACIENDO CIUDADES Y CIUDADANÍA DESDE ESPACIOS LOCALES

EXPERIENCIAS DESDE
SAN MARTÍN DE PORRES (LIMA) Y
JOSÉ LEONARDO ORTIZ (CHICLAYO)

Jaime Joseph A., Omar Pereyra C. y Luis Marín D.



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader - Secretario Ejecutivo

Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto

Colección Grupos de Trabajo

Director de la Colección Marcelo Langieri - Coordinador del Programa Grupos de Trabajo

Asistentes del Programa Rodolfo Gómez y Pablo Vommaro

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Editor General Lucas Sablich

Director de Arte Marcelo Giardino

Responsable de Contenidos Web Juan Acerbi

Webmaster Sebastián Higa

Logística Silvio Nioi Varg

Arte de tapa Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Impresión Buenos Aires Print

Primera edición

Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales
(Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2009)

ISBN 978-987-1543-22-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | Piso 5° J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción

Ventajas locales a las megaciudades		9
--	--	---

Parte I

Nuestras ciudades y la democracia		15
--	--	----

Ciudades, democracia y desarrollo de la nación peruana

Crisis de la democracia: una brecha histórica

Crisis y punto de inflexión

Efectos de ajustes estructurales

El contexto: transición democrática

Espacios públicos-territorio-ciudad

Ventanas locales a las metrópolis

La centralidad de Lima: su crecimiento y sus etapas

Parte II

San Martín de Porres: una ventana a Lima		67
---	--	----

Los inicios de un proceso democrático truncado

Una mirada a San Martín de Porres hoy

Las etapas en el desarrollo de la megaciudad

Primera etapa: expansión por comercio (1930-1956)

Segunda etapa: ISI (1956-1975)
Tercera etapa: crisis e inicio de ajustes
estructurales (1975-1992)
Cuarta etapa: autogolpe y consolidación
neoliberal (1992-2000)
Presupuestos participativos, MCLCP, CCL

Parte III	
José Leonardo Ortiz: una ventana a Chiclayo	147
Introducción	
El sistema de ciudades de Lambayeque y la ciudad de Chiclayo	
De pueblo a ciudad: de las haciendas a la industrialización y consolidación del mercado interno (1720-1968)	
Chiclayo y el gobierno militar: Estado autoritario incluyente y modernización (1968-1975)	
Chiclayo y la crisis: retorno a la democracia, crecimiento por crisis y raíces de la gran urbe comercial (1975-1990)	
Chiclayo en la era neoliberal: el apogeo comercial, el auge de la participación y el comienzo del proceso de descentralización (1990-2004)	
Reflexiones finales. Caminos bifurcados hacia la ciudad	237
Cambios en el territorio y en la ciudad	
Cambios en los actores	
Cambios en la ciudadanía social	
Cambios en la forma de organizaciones	
Cambios en los espacios públicos	
La política como articulador e instrumento de desarrollo	
Anexo	247
Organizaciones Sociales de San Martín de Porres	
Bibliografía	249

INTRODUCCIÓN

VENTANAS LOCALES A LAS MEGACIUDADES

No ha habido tiempos mejores ni peores; eran años de buen sentido y de locuras; época de fe y de incredulidad; temporada de luz y de tinieblas; primavera de esperanza, invierno de desesperación; lo teníamos todo ante nosotros, y no había nada; todos íbamos derecho al cielo, y marchábamos en sentido contrario. Aquel período era, en una palabra, tan semejante al actual, que algunas de sus personalidades de más renombre pedían que les fuesen aplicados, exclusivamente en lo bueno y en lo malo, los calificativos extremos.

Historia de dos ciudades
Charles Dickens

San Martín de Porres y José Leonardo Ortiz son dos distritos que se diferencian en muchos aspectos. El primero fue un asentamiento humano, en las fronteras del Cercado de Lima. Es ahí donde empezó la expansión de la megaciudad y el desborde popular. El segundo, José Leonardo Ortiz, es un pujante distrito en la ciudad de Chiclayo, dinamizado por el comercio. Los crecientes flujos comerciales están jugando un rol catalizador en la articulación de varios distritos que están en proceso de formar lo que nos hemos atrevido a llamar el “Gran Chiclayo”, una megaciudad en ciernes. Hemos escogido estos dos distritos porque cada uno, a su manera, nos presenta una ventana para mirar la

ciudad y comprender su proceso de tránsito de un simple aglomerado de población hacia una ciudad moderna, con su potencial y los riesgos que confrontan todas nuestras ciudades emergentes.

San Martín de Porres fue quizás el distrito más importante en el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Al observar este distrito, sus pobladores y, sobre todo, sus organizaciones, hemos podido detectar diferentes etapas en una megaciudad que logró su integración sobre el eje de la expansión industrial, y del crecimiento del Estado que acompañó a dicha expansión. Fue, en esa época, una ciudad que integraba a los nuevos habitantes, con sus diferentes tradiciones, experiencias organizativas y procedencias. Fue una integración en condiciones desiguales. Los nuevos habitantes tuvieron que construir su propio hábitat en los extramuros de la parte consolidada de la ciudad y vivieron en condiciones difíciles, pero con la migración conquistaron un trabajo estable, acceso a servicios básicos y beneficios sociales; es decir, su “ciudadanía social”. Sin embargo, su proceso de desarrollo económico, social y político tuvo un punto de quiebre con la crisis del capitalismo mundial que marcó los límites del tipo de industrialización que dio forma y viabilidad a la metrópoli.

San Martín de Porres permite seguir a la población en esos años de deterioro y lucha por la sobrevivencia y, posteriormente, por recuperar su rol en la ciudad y la política, ambas venidas a menos en el período de los ajustes estructurales y las políticas neoliberales.

José Leonardo Ortiz, en la costa norte del Perú, es otro distrito de migrantes quienes, a diferencia de los de San Martín de Porres, no encontraron una megaciudad en la cual insertarse, sino que son los artífices principales en el devenir de una urbe que se está construyendo con los flujos e intercambios económicos, sociales y culturales de los distritos alrededor de Chiclayo. En este caso, es la actividad comercial la que da vida y proyección al distrito. Lo particular de esta experiencia es que los distritos han formado una megaciudad sin que exista una forma de gobierno del territorio que ocupan. Además de su dinámica interdistrital en el Gran Chiclayo, José Leonardo Ortiz, por la centralidad de su actividad comercial en el mercado de Moshoqueque, tiene relaciones estrechas con las provincias y los departamentos colindantes, lo que permitirá al Gran Chiclayo jugar un papel central en la consolidación de las macro-regiones, que hasta ahora son una necesidad y un anhelo frustrado de los peruanos.

Ambos distritos tienen en común que su futuro los pone frente a una bifurcación en el camino. Por un lado, se abren las posibilidades de pasar a niveles de desarrollo e integración superiores a los alcanzados actualmente. En el caso de San Martín de Porres, el camino hacia el desarrollo económico significaría que las miles de micro y pequeñas

empresas encuentren el apoyo y los mercados que no podrán encontrar sólo en su territorio y, por ende, tengan que articular sus actividades a los demás distritos de Lima Norte y la metrópoli en general. En lo político, significaría que las organizaciones sociales y sus líderes recuperen el rol político que jugaron en los años de la conquista de la ciudadanía social y en la lucha contra la dictadura militar en los años setenta. En este esfuerzo, el rol de las municipalidades y las experiencias de participación democrática en la gestión del territorio serán determinantes.

En el caso de José Leonardo Ortiz, el desarrollo de su actividad económica requiere de la articulación de los distritos y las provincias que forman la región, que es la proveedora de sus mercancías y el lugar donde encuentran sus clientes. Como en el caso de San Martín de Porres, su progreso implica una consolidación del sistema político democrático y participativo. En este esfuerzo, las municipalidades son piezas clave, y la base sobre la cual se podrán construir los espacios más amplios en las regiones.

Sin embargo, no sólo están abiertos los caminos hacia el progreso y la consolidación política. En el Perú, los veinte años de terrorismo y guerra sucia, los más de treinta años de ajustes estructurales y los últimos quince de implementación forzosa del neoliberalismo han traído como consecuencia un pueblo que vive en situación de pobreza, que ha sufrido los intentos de manipulación de los gobiernos “democráticos” y, sobre todo, que ha sido impactado por el discurso antipolítico del “pensamiento único” que reemplaza a la política por las leyes del mercado. Ello en un contexto donde el sistema político y sus actores principales –sociedad civil, organizaciones sociales, Estado en todas sus instancias y, de manera especial, los partidos políticos– han sido debilitados y han perdido su relación mutua. Con el debilitamiento del sistema político, el aumento de los peligros de mayor desigualdad y segregación, de fragmentación, caos y violencia, acompañados del crecimiento de las ciudades enrejadas y no integradas, es más que una posibilidad. Indica que es el destino más probable si los ciudadanos no actúan políticamente para revertir esas tendencias; es decir, si no conquistan su ciudadanía política plena.

Las ciudades, que hoy en día articulan tanto lo urbano como lo rural, son los escenarios donde este drama se va a desarrollar. Nuestro estudio, a través de dos distritos emblemáticos, aporta luces, y no pocas sombras, sobre el panorama que tenemos por delante.

En la primera parte del estudio, presentamos nuestro enfoque teórico y metodológico a la problemática de las megaciudades en el país, fundamentando la conveniencia de abordar el tema a través de las ventanas que nos abren los dos distritos escogidos para la investigación. Afirmamos que la crisis y la posibilidad de una salida hacia un desa-

rrollo humano y una democracia plena se expresan como nunca en las ciudades. En el Perú, que lucha por su descentralización, el desarrollo de las ciudades secundarias, como el Gran Chiclayo, y la descentralización de Lima Metropolitana son parte de la estrategia de revertir las tendencias negativas que marcan nuestra experiencia diaria. Queremos buscar detrás de los fenómenos para encontrar las pistas y la fuerza que un cambio de rumbo requiere.

Para guiar la lectura, hemos centrado nuestra reflexión en cuatro áreas temáticas: la primera es la dimensión económica. Sin caer en mecanicismos estructurales, reconocemos lo económico como un factor esencial en la determinación del tipo de ciudad y el tipo de democracia que se requieren y se pueden construir. La segunda área, que está relacionada con la primera, es la forma de ocupación del terreno, que incluye la migración, la ubicación espacial de la vivienda y la conquista de los servicios urbanos básicos. El tercer factor es la organización social de los pobladores de los distritos estudiados. Las organizaciones sociales han sido los instrumentos para conquistar un terreno donde vivir y un trabajo, así como también para la defensa de los intereses de los pobladores. La organización social, más que la organización partidaria y la presencia en el Estado, ha sido la forma de participar en la política para la mayoría de los ciudadanos, con todo lo que esto tiene de positivo y de limitante. La cuarta área es, precisamente, la política. En los años de auge de la megaciudad, las organizaciones sociales, tanto vecinales como sindicales, tuvieron una relación estrecha con los partidos políticos de la izquierda pero, como el desarrollo posterior se encargó de mostrar, esta relación se limitaba más a demandas sociales, y no a propuestas políticas integrales y programáticas. Por ello, la fuerza demostrada en la lucha contra la dictadura militar y sus medidas de corte neoliberal se desarticularon tan rápidamente con el retorno a la democracia electoral a partir de 1979.

Estas cuatro áreas temáticas han permitido determinar etapas en las cuales las características de cada aspecto y cada actor, y las relaciones entre ellos, se modificaron. Hemos priorizado el caso de Lima, donde las etapas son más nítidas. El estudio empieza con una primera etapa, la de expansión comercial en los inicios del siglo pasado; sigue la etapa de industrialización entre 1956 hasta la crisis que se manifestó en 1975; la tercera etapa es de crisis económica, pero con crecimiento demográfico en las ciudades, y el impulso de las políticas de sobrevivencia y las luchas contra la dictadura militar; la cuarta etapa es la neoliberal, que trajo la debacle de todo el sistema político democrático y sus actores; y, finalmente, la etapa actual de transición y bifurcación: hacia un desarrollo orientado por la actividad política democrática e

incluyente, o hacia la descomposición y centralización de todos los factores de poder en pocas manos.

En la parte II, llevamos estos elementos y preguntas al distrito de San Martín de Porres, y analizamos la forma de conquistar un espacio en la ciudad, el tipo de economía, las características de las organizaciones sociales, el rol de la política y el tipo de política que predomina. Nuestra tesis básica es que San Martín de Porres, un distrito venido a menos por múltiples factores que se presentan en el texto, está en un punto de inflexión, con puertas abiertas hacia un desarrollo equitativo y una democracia inclusiva. Postulamos este punto de inflexión no porque creamos que “ya hemos tocado fondo”. La experiencia se encarga de mostrarnos que “no hay fondo”. Pero sí hay señales y oportunidades, tanto en lo económico –el potencial de los empresarios– como en lo social, con el reagrupamiento de las organizaciones y su participación en espacios públicos, y en la política misma, y en los intentos de transformar a los actores políticos y establecer sus relaciones, especialmente en las ciudades y las regiones. No serán un modelo de economía ni las organizaciones y programas sociales los que podrán dar una forma integrada a la megaciudad, sino la política, la gestión democrática de la ciudad; es decir, se trata de poner a la política por encima del mercado, y como mecanismo de gestión del Estado.

En la parte III, analizamos a José Leonardo Ortiz, donde desde la óptica de un distrito en pleno despliegue de su potencial económico-comercial podemos realizar las mismas preguntas: ver su forma de ocupar el territorio, tanto para su vivienda como para su comercio. Observamos cómo las organizaciones están jugando un rol en la forma de construir la ciudad y de relacionarse con los habitantes de los otros distritos que componen el Gran Chiclayo. Podemos comprender, sin predecir el futuro, que las formas participativas de hacer política, desde la organización social, requieren de la presencia de los otros actores del sistema político, que están prácticamente ausentes: los partidos políticos –que no tienen una propuesta para la megaciudad– y las municipalidades de los distritos que la conforman –que no han creado instancias de coordinación y gestión integral del espacio que los pobladores y sus organizaciones ya están creando–.

Las investigaciones y la producción de libros son esfuerzos compartidos. Este texto no es una excepción. Desde inicios del proyecto, se contó con el apoyo –más que “apoyo”, la coautoría– de Omar Pereyra C., sociólogo urbano, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y miembro del Departamento de Investigación del Centro Alternativa. Omar se ocupó del trabajo de campo en Chiclayo y de la redacción principal de la parte III, al igual que aportó al enfoque global de nuestras dos megaciudades. En las primeras visitas a Chiclayo, contamos

con el apoyo del sociólogo Carlos Meléndez para el trabajo de campo y para el diseño del enfoque a la ciudad. No habría sido posible desarrollar el estudio en Chiclayo sin el apoyo especial y generoso de Luis Espejo, del instituto CICAP, y de Yolanda Díaz, del Centro Esperanza. Les agradecemos a ellos y a sus instituciones por el apoyo brindado, sin comprometerlos necesariamente con nuestro análisis de la ciudad que están construyendo.

Luis Marín D. es un joven investigador, recién egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en la especialidad de sociología. El trabajo con la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM, con practicantes y jóvenes investigadores, es un aspecto central en los estudios del Departamento de Investigación Alternativa. Luis se ocupó del análisis del distrito de San Martín de Porres, y apoyó en la redacción de la parte III.

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) dio el apoyo financiero para realizar el trabajo de investigación y la redacción del texto. Bettina Levy, coordinadora del Programa Regional de Becas, y su equipo nos apoyaron en todo momento, con la revisión de los avances, con su paciencia y comprensión frente a excesivas demoras, y con su amistad. CLACSO ha contribuido al avance de los estudios e investigaciones en Alternativa. A todo el equipo, nuestro profundo agradecimiento.

Finalmente, los amigos y colegas han aportado de mil maneras. Víctor Pinedo, como en otras ocasiones, ha construido los mapas que ilustran el estudio. Marysabel Mendoza ha tenido la paciencia y el buen ojo para poner los borradores en orden, y Patricia Kamisato ha revisado el texto con su ojo profesional y el cariño que caracterizan todo su trabajo.

Noviembre de 2005

Parte I

NUESTRAS CIUDADES Y LA DEMOCRACIA

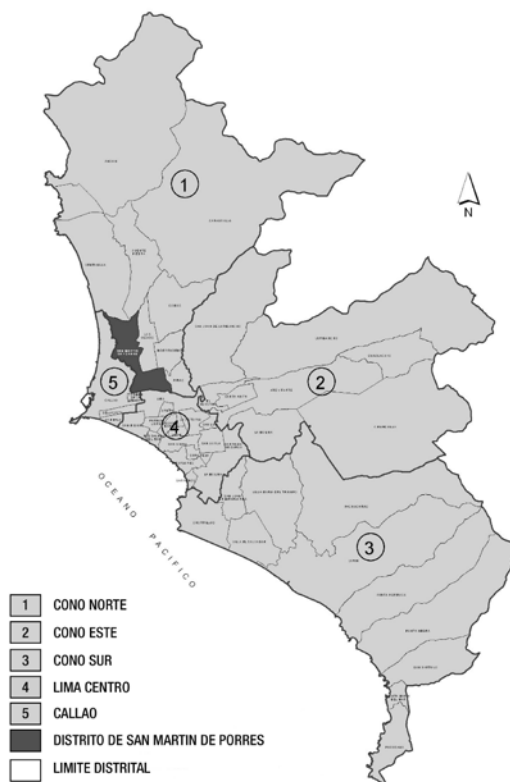
CIUDADES, DEMOCRACIA Y DESARROLLO DE LA NACIÓN PERUANA

San Martín de Porres en la ciudad de Lima y José Leonardo de Ortiz en la ciudad de Chiclayo son dos distritos urbanos que ofrecen miradas distintas pero convergentes a procesos políticos y sociales que serán determinantes en el curso que seguirá el país en los intentos de construir un sistema político democrático y lograr un desarrollo humano e integral. Son dos escenarios concretos y a la vez complejos, que permiten analizar actores y sus relaciones, las dinámicas y flujos económicos en esta etapa posajuste neoliberal. Del mismo modo, estos distritos son piezas importantes en la transformación de las ciudades, algunas emergentes y otras en crisis. El sistema político democrático, el desarrollo libre, integral y humano, y la consolidación de nuestras ciudades y sus interrelaciones son temas clave y determinantes en nuestro país.

San Martín de Porres (SMP), un distrito situado en el Cono Norte de Lima Metropolitana, con una población actual de 479.921 habitantes (INEI, 2005), fue el primer asentamiento humano popular en los extramuros de la Lima aristocrática. En la década del treinta, cuando Lima se abría hacia los mercados en el interior y exterior del país, y empezaba a recibir el flujo de migrantes, se formaron los *barrios obreros* en

la margen derecha del río Rimac. En las décadas siguientes, el modelo cepalino de ISI dio impulso a la creación de fábricas en la margen derecha del río y a lo largo de la carretera Panamericana Norte, aumentó la migración hacia la capital, y se expandieron los barrios populares. En 1950, se creó el distrito mediante el Decreto Ley 11360, con el nombre original de Obrero Industrial 27 de Octubre. La industrialización y la creación del distrito son hitos en un proceso que iba a transformar en su totalidad, no sólo a Lima, sino al país entero; y no sólo en sus aspectos urbanísticos. La ciudad, la política, la economía, las relaciones sociales y la cultura no volverán a ser lo mismo.

Mapa 1
San Martín y Conos de Lima



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

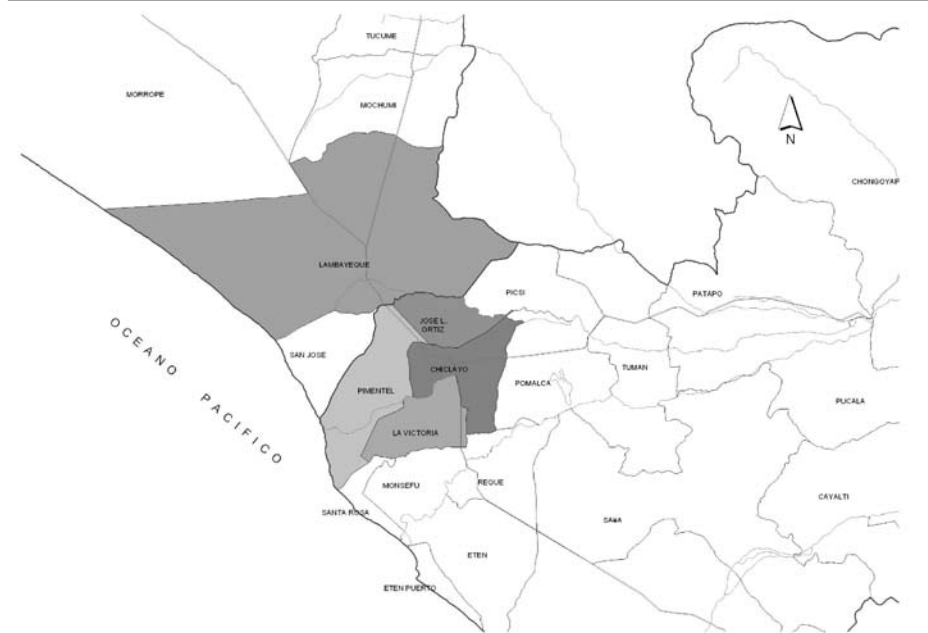
El segundo escenario, el distrito de José Leonardo Ortiz (JLO), es un mirador para observar otro proceso, en otra etapa. Si SMP marcaba la emergencia de la megaciudad de Lima en un proceso de industrialización y centralización, JLO, que tiene un peso importante en Chiclayo desde mucho antes, es una pieza en el surgimiento de una metrópoli en el contexto nacional actual, de descentralización política y diversificación de la economía y de las relaciones sociales y políticas.

JLO es el más poblado de los veinte distritos que forman la provincia de Chiclayo, en el departamento de Lambayeque. Tiene una población de 153.472 habitantes que representa el 14,06% de la población total de la región de Lambayeque (1.091.535), que es mayoritariamente urbana (78,32%) (INEI, 2005). Sin embargo, una de las características más importantes de JLO, y otros distritos de Chiclayo, es que las relaciones entre lo urbano y lo rural son estrechas.

El eje económico de JLO es el mercado mayorista Moshoqueque, que recibe los productos de los 38 distritos del departamento de Chiclayo, y de los otros departamentos que están articulándose en la macro-región norte¹. La diversificación económica, los flujos de productos, la oferta de servicios y la creciente integración de las zonas rurales a la dinámica de la ciudad componen un escenario nuevo y complejo que contrasta con los orígenes de la megaciudad de Lima, que se centraba en la industria y la burocracia estatal. Es de notar, como veremos en el estudio del distrito de San Martín, que el comercio –el mercado de Moshoqueque en JLO y la Parada, y el mercado de Caquetá en SMP– ha jugado un papel central desde los inicios de ambos distritos durante todas las etapas de su desarrollo.

¹ En mayo, los tres presidentes de las regiones del norte presentaron su propuesta de integración en una macro-región, compuesta por tres regiones: Lambayeque, Piura y Tumbes, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones.

Mapa 2
Cinco Distritos del Gran Chiclayo



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Nuestra investigación ha permitido observar una articulación entre cuatro distritos en la provincia de Chiclayo: JLO, Chiclayo, La Victoria, Pimentel; y un quinto, Lambayeque, colindante de la provincia del mismo nombre. A este conglomerado emergente de cinco distritos denominaremos, para fines del estudio, el “Gran Chiclayo”. Actualmente existe un creciente eslabonamiento entre estos distritos, no sólo económico y de servicios, sino también de actividades sociales y culturales, lo que hace que los habitantes consideren al espacio como un todo. Los desplazamientos de la población crean espacios públicos y hacen que el distrito forme parte de la vida cotidiana de los pobladores.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA: UNA BRECHA HISTÓRICA

Nuestro interés en estos dos distritos responde a una preocupación histórica que tiene dos aspectos: la debilidad del sistema político democrático en el Perú, y el divorcio entre la política democrática y el desarrollo y bienestar de la población. Sería ingenuo pensar que la

crisis actual de la democracia peruana tuviese su principal explicación en la guerra interna de los últimos veinte años o en los diez años de la dictadura corrupta de Fujimori. Quienes han caído en tal ingenuidad han buscado la solución a la crisis de la última década sólo en el retorno a la institucionalidad democrática. Restablecer el funcionamiento autónomo de los tres poderes del Estado, reubicar a las fuerzas armadas en su lugar –subordinadas a los poderes políticos– y crear mecanismos de transparencia y vigilancia han sido pasos necesarios, mas no suficientes.

¿Por qué el péndulo político empezó a retornar hacia el autoritarismo a pocos meses de la elección de Alejandro Toledo? Más preocupante aun es constatar que, en la medida en que creció el descontento popular con el gobierno y sus medidas económicas y sociales, crece el apoyo a posiciones políticas conservadoras y antide-mocráticas. No encontraremos las respuestas a esta pregunta sólo en los muchos errores de Toledo, su gobierno y su familia, ni en el hecho de que el “goteo hacia abajo” no se sienta, y la pobreza se mantenga e incluso aumente en las ciudades. Para comprender la envergadura del problema de nuestro sistema político debemos ver los orígenes de la democracia constitucional al momento del nacimiento de la República. Con la Independencia, el Perú republicano asumió una constitución y un sistema democrático que mimetizaban las constituciones, leyes y sistemas democráticos del mundo occidental moderno, especialmente Europa y Estados Unidos. Parafraseando al José Carlos Mariátegui de hace 80 años, afirmamos que la democracia en el Perú no podrá ser “ni calco ni copia” de las democracias en los países desarrollados.

Según Carlos Franco, “podemos constatar que la promesa democrática que acompañó la gesta independentista y la formación de la República en 1821 no pudo realizarse nunca entre nosotros como un sistema *estable* de gobierno” (Franco, 1995b: 12; énfasis en el original). Las razones de este hecho tan frecuentemente comprobado en la historia del Perú son muchas. Por ejemplo, los *indios* continuaron bajo el régimen servil durante todo el siglo XIX y, por ende, la República era un principio abstracto en una sociedad con grandes desigualdades y no integrada. Hasta 1854 se mantuvieron la esclavitud y el tributo indígena. En 1931 el padrón electoral sólo consideró como votantes al 6% de la población total, y únicamente en 1955 se concedió el voto a las mujeres

2 Las encuestas de opinión muestran que un alto porcentaje de la población (más del 15%) ubica a Fujimori en primer lugar en su preferencia de votos, y nuestro propio estudio ha mostrado que más del 30% de la población estará dispuesta a aceptar un gobierno autoritario si pudiera terminar con el caos y la pobreza (López Ricci y Joseph A., 2002: 245).

que sabían leer y escribir. Recién en 1980 se amplió la base electoral a la población analfabeta³.

La pregunta de ayer y de hoy es si un sistema democrático puede funcionar en un país tan fragmentado y con tantas desigualdades. La respuesta no era evidente para los padres de la patria. En 1822, Bernardo de Monteagudo, ministro de Guerra en aquel entonces, dijo que “las relaciones que existen entre amos y esclavos, entre razas que se detestan y entre hombres que forman tantas subdivisiones sociales, cuantas modificaciones hay en su color, son enteramente incompatibles con las ideas democráticas” (Joseph A., 2005: 61).

Como es evidente, el sistema democrático adoptado en el momento de la Independencia no fue un instrumento para articular y dar identidad a un pueblo emergente, sino que más bien ha sido una forma de exclusión y fragmentación. Recurriendo de nuevo a José Carlos Mariátegui (2002) recordamos lo que ha señalado en sus *Siete ensayos*: la construcción de la nación peruana es una tarea inconclusa. Sin embargo, el problema y las razones de la crisis no terminan con la exclusión de la mayoría de la población del sistema político⁴. El otro problema es la pobreza y la desigualdad, ambas trabas importantes para la gobernabilidad y el desarrollo. La magnitud de la pobreza –50% de la población vive debajo de la línea de pobreza– y la brecha entre ricos y pobres –América Latina es el continente de más desigualdad– están más allá de lo que Sinesio López Jiménez (1997) llama brechas “socialmente aceptables”⁵.

El punto de partida de la democracia peruana fue marcado por la exclusión y la fragmentación. Pero las trabas a la democracia no terminan ahí. La experiencia republicana ha enseñado a la mayoría de la población que la democracia no ha sido un instrumento para mejorar su situación y lograr el bienestar. Por ejemplo, cuando se pregunta a

3 No debe sorprender que entre 1895 y 1980 el Perú tuvo 28 gobernantes, de los cuales 15 fueron civiles y 13 militares, y que entre 1900 y 1968 se produjeron 56 intentos golpistas. Si atendemos a la duración de sus respectivos períodos, los civiles ocupan 55 años, mientras que los regímenes de facto, 30.

4 Omar Pereyra ha hecho recordar la crítica de Víctor Andrés Belaúnde a Mariátegui: si es un país tan fragmentado y dislocado (costa/sierra, blanco/indio, tradicional/moderno), entonces ¿cómo es posible que siga unido? Belaúnde encuentra una respuesta en la articulación a partir de la creencia católica y el rol central de las pequeñas iglesias en todo el país. Sea o no cierta esta hipótesis de Belaúnde, es evidente que las iglesias no han contribuido sustancialmente a producir un sistema político democrático.

5 En el informe del PNUD sobre democracia en América se habla de “igualación básica” necesaria para el ejercicio de la ciudadanía: “Un piso básico de derechos y capacidades que eliminen, al menos, las privaciones que impiden el ejercicio de las opciones responsables y las libertades que ellas implican” (PNUD, 2004: 67).

los alumnos de la Escuela de Líderes de Lima Norte en qué regímenes mejoraron sus condiciones de vida, la respuesta predominante es en los gobiernos autoritarios, tales como las dictaduras militares de Manuel Odría y Juan Velasco, o el gobierno de Fujimori. Para estos líderes, la democracia parlamentaria es sinónimo de despilfarro, ineficiencia, corrupción y desorden.

Si la democracia fue el sistema que permitió el desarrollo y mejoría en el nivel de vida en los países occidentales que dieron origen al sistema, para los países pobres que heredaron un sistema hecho los resultados fueron lo contrario: mayor pobreza y desigualdad. Nos encontramos, entonces, frente a otra brecha, la que separa la democracia del desarrollo. En vez de ser un *binomio*, elementos inseparables, *democracia y desarrollo* forman una antinomia en el imaginario de gran parte de los peruanos.

Así, nuestra problemática se hace más compleja. Abordamos el tema de la participación y el proceso de democratización no sólo desde la perspectiva de su funcionamiento y de la gobernabilidad, sino desde sus resultados en cuanto a la construcción de una nación inclusiva, la reducción de la brecha entre ricos y pobres, y el acercamiento al bienestar y el desarrollo. El proceso de democratización en el Perú, y en la mayoría de los países de América Latina, particularmente los andinos, tiene que resolver problemas que en los países desarrollados habían sido resueltos en gran medida antes de adoptar un sistema democrático representativo.

La complejidad de la realidad peruana nos plantea un problema metodológico. Es necesario encontrar una entrada al tema que permita no sólo describir los hechos y los procesos sino también contribuir al descubrimiento de pistas de salida de la crisis. Nuestra investigación es intelectual, moral y política, y necesitamos un instrumento heurístico que deleve, además de las trabas, las fuentes y estrategias para superarlas. Nuestra entrada al estudio es local, centrado en la ciudad, porque encontramos en las ciudades, los actores locales y sus prácticas, tanto la expresión de una crisis histórica como a la vez las pistas para salir de ella. José Aricó ha dicho con acierto que “no podemos encontrar salidas porque estamos prisioneros de los propios términos de la crisis, razonamos desde su interior y es ella la que nos fija un horizonte de visibilidad” (Aricó, 1986: 10). La crisis que engloba al Perú llega a los cimientos de nuestra nación, en lo social –la ética y la cultura–, en lo económico –pobreza y desempleo–, y en lo político –el no funcionamiento de la democracia–. Aunque parezca otra verdad de Perogrullo, esta crisis no es coyuntural, capaz de ser superada con algunos ajustes; es una crisis estructural. Y como es así, no podremos comprenderla ni encontrar pistas de salida si nos mantenemos en las mismas estructuras que definen la crisis.

No consideramos una exageración decir que la crisis que se manifiesta en el Perú hoy, particularmente en su capital, es un anticipo de lo que Wallerstein llama una “crisis del sistema-mundo”. La transición de un sistema histórico a otro, reflejo de una *bifurcación en su propia trayectoria*, “es necesariamente incierta en cuanto a su resultado, aunque tome siempre la forma de un torbellino caótico de desestructuraciones de lo que es familiar, exagerando los avances de toda dirección, y obviamente confundiéndonos a todos nosotros en este mismo proceso [...] Por ende no podremos superar la crisis evadiéndola, sino yendo al vórtice mismo, en una investigación que es a la vez intelectual, moral y política” (Wallerstein, 2004: 19, 22).

Estamos obligados a ir a la fuente de la acción creadora y liberadora que son las personas humanas, con sus impulsos, intereses y dinámica, y con sus relaciones interpersonales. Las pistas de salida tendrán que surgir del ímpetu vital de las personas como individuos, y de su relación interpersonal y social. Las relaciones interpersonales entre sujetos dinámicos son las que permiten romper el cerco que las estructuras nos imponen. Estas relaciones expresan la fuerza de la vida humana y del impulso permanente a *ser* más y no de *tener* más, para utilizar la conocida frase de Max-Neef (1986). Nuestra búsqueda de salida comienza con la búsqueda de las dinámicas que puedan romper las cadenas que hacen de la persona humana prisionera de un pasado que predetermina su futuro, y un futuro inexorable que la limita a ser menos. La libertad se sitúa en un espacio entre el pasado y el futuro (Arendt, 1993); libertad “de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos” (Sen, 1983: 1115).

Nuestra búsqueda, entonces, empieza por de escenarios y actores que expresan la dinámica y el potencial de romper las cadenas de las estructuras, del pasado y del futuro. Requerimos de un escenario desde donde poder observar, liberados de las propias limitaciones que la crisis impone a nuestra búsqueda de salidas. Nos hemos centrado en dos ciudades –Lima Metropolitana y el emergente “Gran Chiclayo”– porque en las últimas décadas es en las ciudades, particularmente con las prácticas de los nuevos *ciudadanos*, los migrantes, donde se ha expresado una dinámica libertadora, el *magma* que quiere surgir de las entrañas de la sociedad (Castoriadis, 1997). En ambos distritos del estudio, centramos el enfoque no en “los pobres de las barriadas”, sino en los empresarios, los autoempleados, cuyas dinámicas están creando nuevas posibilidades de articulación en la ciudad. Estos migrantes, que se han hecho ciudadanos haciendo ciudad, constituyen el *fontano lugar*⁶

6 Tomamos esta frase de Gustavo Gutiérrez (1992), que alude al lugar desde donde Bartolomé de las Casas y el padre Gutiérrez leen la historia.

para nuestra búsqueda. La pretensión es encontrar en estos escenarios elementos para comprender mejor la brecha histórica que ha hecho que democracia y desarrollo sean una antinomia.

CRISIS Y PUNTO DE INFLEXIÓN

Nuestra investigación no se ubica en cualquier contexto en la crisis histórica del país, sino en lo que postulamos puede ser un momento de inflexión de un largo período de crisis (Joseph A. et al., 2004). No estamos frente a cualquier crisis o coyunturas difíciles que requieran de ajustes dentro de una misma orientación o estrategia, sino de momentos en los cuales el futuro no es previsible y la planificación técnica y política no es suficiente. Wallerstein (1997: 18) afirma que estos momentos ocurren cuando un sistema histórico ha agotado los mecanismos para equilibrarse. El PNUD, en relación con la situación en América Latina, indica que “esta es una crisis que no responderá al alivio de emergencias o a intervenciones políticas esporádicas. Se requiere de un proceso largo y tranquilo de desarrollo humano sostenible” (PNUD, 1994: iii; 2004: iii). El reto es encontrar los actores, los escenarios y las estrategias para este proceso. En el Perú, creemos que estos actores y escenarios se encuentran en las ciudades. Postulamos la posibilidad de que en el país se esté llegando a un punto de inflexión, de cambio de dirección en el proceso histórico, no porque se considere que por fin en el Perú, sí, se haya “tocado fondo” y el futuro necesariamente será mejor. La bifurcación en el camino de nuestra crisis podría conducir a una repetición de la misma historia, pero en caricatura, y sin la tensión dinámica que la crisis representa hoy, dinámica que es necesaria si se quiere una salida renovadora. La salida de la crisis puede ser regresiva, llevando a formas de vida menos humanas, con mayores recortes a la libertad y capacidades de desarrollo humano, incluso con menos voluntad, una muerte lenta atrapada en las leyes de la entropía. Estamos, por ende, lejos de un pensamiento dialéctico positivista que cree en lo inevitable del progreso histórico⁷. Lo que sí postulamos es que el país está en un momento de bifurcación en su camino histórico, y el camino que tome puede ser el inicio de una salida de su crisis o puede significar su profundización y la desaparición de los factores positivos que permiten pensar y apostar a una salida.

7 Wallerstein (1995) hace un análisis de las “tres ideologías” (liberalismo, conservadurismo y socialismo), argumentando que en el fondo las tres son una sola ideología que postula el progreso inevitable y la centralidad del Estado. Estos postulados fueron cuestionados por la Revolución de 1968, y reemplazados en el neoliberalismo por la fe en el mercado. El resultado de esta y todas las formas de positivismo es la pérdida del sujeto y de la política.

CRISIS DEL SISTEMA ECONÓMICO

Para poner a prueba esta postulación, es menester tomar cuenta la profundidad de la crisis y sus múltiples dimensiones. Uno de los aspectos más evidentes es la crisis económica, no medida principalmente en los indicadores macroeconómicos tales como la producción de bienes y servicios, la acumulación o la inversión, sino en la calidad de vida, el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios a que tienen derecho para desarrollar sus capacidades y la reducción de la brecha social. La pobreza y la creciente concentración de riquezas y poderes en el Perú, que se reflejan más en las ciudades, no sólo son una expresión de injusticia, sino que están en la base de la inestabilidad al interior de nuestros países y entre países, especialmente entre aquellos desarrollados y los que buscan su desarrollo. Las dificultades en alcanzar acuerdos en las sucesivas rondas de conversaciones para lograr el Tratado de Libre Comercio son una expresión de los obstáculos que enfrentan los países desarrollados para salir de sus propias crisis. A la vez, son una manifestación de los impedimentos de los países de América Latina que buscan salir de su pobreza y subdesarrollo. Wallerstein indica que la crisis actual del sistema capitalista no es una típica fase B de las ondas largas de Kondratieff⁸, porque las condiciones y “los métodos típicos de corrección no funcionan: lo que lleva a una bifurcación y la posibilidad de salida es imprevisible y depende de la acción humana” (Wallerstein, 1984). No es posible pensar en una salida de la crisis que no contribuya a resolver la crisis económica, sus causas y sus efectos.

CRISIS DEL ESTADO NACIONAL

Otra dimensión de la crisis, que es ineludible si se piensa en salidas, es la crisis del Estado nacional moderno, que ya no es el instrumento principal para las elites y las clases dominantes en la conducción del país. Cada vez más el Estado nacional está invadido y controlado por entidades económicas y políticas que deciden sobre el curso que han de tomar tanto la economía como la política. Esta invasión se manifiesta claramente en las entidades financieras multilaterales, en el poder de los países como los que integran el Grupo de los 8, y las empresas transnacionales, sobre todo las dedicadas a la extracción y exportación de materias primas, sean de minería o pesca. El resultado de este debilitamiento es que el desarrollo se desliga de las funciones del Estado y, por ende, este pierde su posibilidad de articular a los diversos sectores de la población en la toma de decisiones. Sin embargo, este debilitamiento del Estado no significa que haya perdido su relación

⁸ Kondratieff fue un economista ruso que estudió las ondas largas del ciclo comercial y Schumpeter aplicó el concepto a los ciclos de expansión y retracción capitalista.

con la sociedad. En un sentido concreto, el Estado en los países subordinados por la globalización neoliberal ha aumentado su capacidad de controlar y manipular a la sociedad, especialmente a los que viven en situación de pobreza, porque maneja los recursos y programas de lucha contra la misma. El caso peruano es emblemático. Durante el gobierno de Fujimori, aumentaron los recursos dedicados a reducir la pobreza, y el uso de ellos llegó a niveles de manipulación y corrupción jamás vistos. Superar la crisis del Estado, entonces, significa recuperar su poder de decisión en cuanto al desarrollo y lograr involucrar a la población en la toma de decisiones sobre este, eliminando la corrupción y manipulación, y respetando a los ciudadanos en sus derechos y potencialidades para el desarrollo.

CRISIS DE LA POLÍTICA

La crisis del Estado, en el Perú como en muchos otros países del mundo, significa la crisis del sistema político democrático mismo. Lo esencial en el debilitamiento del sistema político no es que dejen de existir los elementos clásicos de la democracia electoral o representativa –elecciones libres, gobierno por ley, separación de poderes, libertad de expresión, liberalismo constitucional–. El problema de fondo es que al perder el Estado un rol en el desarrollo del país, la política pierde su sentido. Esta, entendida como ejercicio del derecho de los ciudadanos, ha dejado de ser la forma en la que la población decide, evalúa críticamente y propone el tipo de desarrollo y de sociedad que quiere construir.

Los políticos han sido reemplazados por operadores económicos. Vicente Santuc afirma que, más que hacer política, los presidentes de los grandes bancos mundiales, dedicados por función a defender y hacer funcionar la economía global, empiezan a plantearse problemas de política. Nosotros nos permitimos añadir que quizá eso suceda porque comienza a surgir en ellos la preocupación por las consecuencias de sus programas, que subordinan la vida de las personas a cierta deshumanizada concepción de la economía (Santuc, 1995: 107).

Sin política democrática no hay futuro, entendido como construcción humana. El ser humano queda atrapado entre el pasado y el futuro. Observa Norbert Lechner (1997: 29):

La preeminencia del presente socava la tensión entre duración e innovación y la reemplaza por un solo dispositivo: la repetición. La cultura de la imagen, tan característica de nuestra época, insinúa la disolución de todo lo sólido en instantáneas, sucedáneos y simulacros.

Y sin sujetos libres, se pierde el discurso, que es esencial en la política democrática. El lenguaje se simplifica y la palabra se fragmenta “hasta de-

jarla convertida en *imagen*” (Rodríguez Rabanal, 1995: 14; énfasis en el original)⁹. Se cambia la palabra por la imagen y el *videoclip*. Los medios de comunicación “en representación de la política” suplen a los partidos en la creación de la agenda política. Antes predominaba una política de discursos, creíbles o no, pero *discursos* a fin de cuentas. Ahora, con la política hecha un *videoclip*, las imágenes cambian, pero no hay forma de deliberar (Lechner, 1998). La política tiende a reducirse a los cálculos del mercado, el trueque sin más horizonte que el beneficio inmediato e individual. Por ende, más que una crisis de la democracia representativa, estamos frente a la casi imposibilidad de la representación misma¹⁰.

EFECTOS DE AJUSTES ESTRUCTURALES

La crisis multidimensional –economía, Estado y nación– ha sido acelerada por la fase neoliberal de la globalización y las políticas de ajuste estructural. Los ajustes estructurales introdujeron un largo período de desindustrialización que a su vez, con el cierre de fábricas, la reducción del Estado y la *flexibilización* del trabajo, produjo desempleo, informalización del trabajo y, en una palabra¹¹, mayor pobreza, aumentando la brecha entre ricos y pobres. Estos cambios bruscos en lo económico tuvieron un impacto en las organizaciones sociales, que habían sido el instrumento principal de integración y conquista de la ciudadanía social¹². Las organizaciones más afectadas fueron las sindicales, que habían sido instrumentales en la consolidación y orientación de los demás sectores populares en sus luchas reivindicativas y contra la dictadura militar en la década del setenta. Actualmente en el Perú apenas el 12% de la PEA está sindicalizada, y la *centralidad obrera* prácticamente desapareció¹³.

9 Rodríguez Rabanal recuerda que este fenómeno fue descripto antes por Le Bon: la desaparición de la personalidad consciente y el predominio de la personalidad inconsciente que carece de sentido crítico, que por supuesto no es lo mismo que queja o demanda. Años más tarde, Freud recoge el mismo tipo de análisis: “La multitud se muestra muy accesible al poder de las palabras. No conoce la sed de la verdad, pide ilusión, da preferencia a lo irreal sobre lo real, expresión del deseo insatisfecho” (Freud, 1970: 20).

10 Para un desarrollo más detallado de la crisis de la política, ver Joseph A. (2005: 277).

11 Si consideramos que esta crisis de las organizaciones va junto con la crisis de los canales de articulación, se puede entender también un deterioro en las expresiones políticas de los gremios. En las últimas marchas de protesta contra las políticas laborales, el gremio de la construcción civil, sus bases más que su dirección, ya no dice: “Si no hay solución, la huelga continúa” sino: “Si no hay solución, hacemos la cagada”.

12 Sinesio López Jiménez (1997) describe la conquista de la ciudadanía de las clases y sectores populares que, a la inversa de lo que sucedió en Europa, se inició con la ciudadanía social, y no con la política o civil, quedando trunco este último proceso.

13 Cabe mencionar los esfuerzos por parte de la Confederación General de Trabajadores Peruanos (CGTP) y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de reubicarse en el tejido

Por otra parte, el movimiento campesino se ha diversificado, debido a la multiplicidad de formas de producción agropecuaria. El campesinado pobre minifundista mantiene su organización en la Confederación Campesina del Perú, pero no tiene la capacidad de articular a sectores importantes del agro, tales como los cocaleros, cafetaleros, algodóneros, arroceros. Cada gremio tiene su propia agenda, y muchas veces se enfrentan entre sí, como ocurre actualmente con el debate sobre el Tratado de Libre Comercio.

ORGANIZACIONES SOCIALES: RESISTENCIA Y SOBREVIVENCIA

El tercer polo en el triángulo obrero-campesino-urbano popular fueron los movimientos barriales. Estos habían logrado un alto grado de centralización en los años setenta y ochenta, cuando el hábitat fue una bandera común a todos. En las últimas décadas, al igual que ocurrió con los trabajadores sindicalizados y la mayoría del campesinado, la base estructural de la unidad urbano-popular se ha dispersado. La preocupación por la vivienda es ahora distinta para cada familia. Algunas están aún en la etapa de construir la estructura básica de sus casas; otras enfrentan el deterioro y tugurización, fruto de la ocupación en el mismo espacio de la segunda y tercera generación.

Sin embargo, a diferencia de las organizaciones obreras y campesinas, las urbano-populares no sólo enfrentaron la fragmentación de su base estructural. Con la crisis económica y los ajustes estructurales impuestos como antídoto por el Consenso de Washington, los pobladores urbanos tuvieron que enfrentar una multitud de nuevas demandas que antes fueron cubiertas, de algún modo, por el sistema económico industrial. La primera es conseguir trabajo. Si antes el trabajador proletario negociaba su fuerza de trabajo en el mercado, ahora los sin-trabajo están obligados a crear sus propios puestos laborales. El autoempleo no es un fenómeno nuevo, lo que es nuevo es la cantidad de personas sin un trabajo estable y adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. Como sucede con sus otras demandas, los sectores populares enfrentan esta con organización. Se multiplicaron las asociaciones de trabajadores ambulantes y microempresarios, al igual que formas organizativas de tener acceso al crédito requerido para sus negocios. Los desocupados crearon un sinfín de micro y pequeñas empresas que se organizaron para defender su derecho a un lugar de trabajo.

El trabajo no era la única demanda que requería de nuevas formas de organización. Si bien antes un trabajador de las empresas

social del Perú en su participación en diversos escenarios de concertación, punto que retomaremos. Sin embargo, se trata de esfuerzos iniciales cuyos resultados son aún inciertos.

privadas y del aparato estatal no podía comprar su vivienda en el mercado, sino que dependía de la autoconstrucción, por lo menos podía alimentar a su familia. Con la crisis y la expansión de la pobreza, la alimentación llegó a ser la demanda que más organización generó. Nacieron los comedores populares y los comités de vaso de leche, que en Lima Metropolitana establecieron a cientos de miles de mujeres en miles de organizaciones.

Al mismo tiempo, la organización vecinal, centrada en la demanda de vivienda, decayó en su capacidad de aglutinar a la mayoría de la población que residía en nuevos asentamientos humanos, pese a que, según el propio Ministerio de Vivienda, para el año 2000 existía un déficit de medio millón de viviendas en Lima. El debilitamiento de las organizaciones vecinales se explica por el hecho de que una vez logrado el terreno, la construcción básica de la casa y los servicios, los pobladores entraron en dinámicas más individuales para consolidar sus viviendas. Los habitantes que seguían llegando a las zonas marginales ocupaban terrenos pequeños y dispersos, lo que hizo más difícil la coordinación entre organizaciones, y limitó su impacto en escenarios más amplios.

A las organizaciones de trabajo y de seguridad alimentaria, sigue una larga lista de instancias populares creadas para enfrentar la atención en salud y de seguridad ciudadana¹⁴. Los pobladores mostraron una impresionante capacidad de crear sus propios mecanismos de resistencia y sobrevivencia¹⁵. Sin embargo, si bien es cierto que las organizaciones no desaparecieron, como denostaban algunos observadores desde lejos (incluso crecieron en número con redes de coordinación sectorial), no tuvieron la capacidad de impactar en la vida política del país e influir en la toma de decisiones. Estas organizaciones se encerraron cada una en sus demandas sectoriales, sin una base política que permitiera la articulación y sinergia de sus demandas y movilizaciones. A ello hay que añadir el hecho de que algunas empezaban a tener una base individual más que colectiva. Este carácter individual las hace más temporales y limita el potencial para armar articulaciones con gremios mayores o influir en las políticas del Estado (Tanaka, 2001). Su visión, además de encapsularse en sus demandas particulares, se redujo en el tiempo –el corto plazo de la sobrevivencia– y en el

14 La seguridad ciudadana es, en los barrios populares, la demanda que sigue al trabajo en la preocupación de los pobladores. La pobreza, falta de trabajo y creciente brecha entre los que tienen y los que no tienen acceso a los bienes propagandizados en la globalización neoliberal han hecho crecer los robos, asaltos y pandillaje en todos los sectores.

15 Es de notar que algunas de estas organizaciones de pobladores salieron de los marcos de la legalidad, como es el caso de los ajusticiamientos de criminales en manos de los propios pobladores. Ver, por ejemplo, el estudio de Omar Pereyra (2003).

espacio –el barrio, la comunidad, el mercado–, al nivel estrictamente local (López Ricci y Joseph A., 2002).

POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS (MANIPULACIÓN, CORRUPCIÓN)

Además de la fragmentación de su base estructural de articulación y práctica política, todas las organizaciones sociales, en particular las de sobrevivencia, fueron víctimas de la estrategia *focalizada* de las políticas sociales diseñadas, bajo la orientación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para enfrentar los *efectos sociales colaterales* del modelo económico neoliberal, sin tener que cambiarlo. Los programas de apoyo alimentario, de salud, de empleo temporal eran paliativos que no ponían en cuestión los problemas estructurales causantes de la pobreza, diseñados para mantener tranquilos y aislados a los *grupos de riesgo* (Beck, 1998). La estrategia focalizada de lucha contra la pobreza era mundial, pero fue aplicada en el Perú con estrategias manipuladoras y con un alto nivel de corrupción. Esta manipulación y la corrupción llegaron a su punto más alto durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-1999). Las mujeres de las organizaciones de sobrevivencia fueron las más afectadas. Para recibir los recursos y subvenciones tuvieron que asistir a los mítines y marchas convocados en apoyo al gobierno. Los locales comunales se llenaron de afiches y fotos del presidente y de propaganda de su organización política. Con esta estrategia de lucha contra la pobreza se rompió la relación esencial entre políticas sociales y desarrollo personal y societal que ha marcado a los Estados de Bienestar.

LA CIUDADANÍA INCONCLUSA

La contracara de la fragmentación y manipulación de las organizaciones sociales fue la descomposición del sistema político democrático y de sus instituciones principales: el Congreso manipulado por los recursos ilícitos del gobierno, las fuerzas armadas corruptas y envueltas en una guerra sucia contra el terrorismo, el Poder Judicial siempre corrupto pero no a los niveles que alcanzó bajo Fujimori. Pero los más afectados –y a la vez causantes– de la despolitización fueron los partidos políticos, de forma especial aquellos que tenían mayor relación con los sectores y clases populares: el Partido Aprista Peruano (PAP o APRA) y los grupos y partidos de izquierda que había formado la Izquierda Unida (IU).

El PAP tuvo más éxito en el terreno electoral pero su gobierno, bajo la Presidencia de Alan García Pérez, fue más que un desastre. En esos cinco años (1985-1990), la heterodoxia extrema, errática y sin plan coherente condujo al país a un descalabro económico con casi 7.000% de inflación. A ello hay que añadir el auge del terrorismo, el creciente uso de la estrategia de guerra sucia por parte de las fuerzas armadas y los evidentes casos de

corrupción en el gobierno. Finalmente, el exabrupto de Alan García Pérez acerca de nacionalizar la banca, en represalia a la burguesía industrial y financiera que se negó a apoyar sus proyectos, consolidó a la derecha detrás de la candidatura de Mario Vargas Llosa. La coalición Libertad fue la expresión avanzada del ajuste estructural en el Perú.

Si la política fuera una ciencia exacta, la izquierda habría encontrado la cancha libre para enfrentar al proyecto neoliberal de Libertad, con el APRA fuera de juego por la desastrosa gestión de Alan García Pérez. Sin embargo, las izquierdas no salían aún de su asombro por su fracaso en las dos elecciones generales previas (1980 y 1985) y, pese a su victoria municipal en Lima en 1983, se dividían en pequeños grupos, debilitando aún más su capacidad para conectarse con el nuevo sentido común popular.

Mucho se ha escrito y escribirá para explicar este fracaso de la izquierda (Nieto Montesinos, 1999; López Jiménez, 1994; Franco, 1993; Lynch, 1999). Para los efectos de nuestro estudio, queremos llamar la atención sobre un aspecto central del desencuentro entre las izquierdas y los sectores mayoritarios y populares de la sociedad. Las masivas y articuladas movilizaciones de obreros, campesinos y pobladores urbanos en contra de la dictadura militar de Morales Bermúdez y el viraje hacia la derecha (1975-1979) crearon la ilusión de haber formado un *bloque histórico* en camino a un gobierno revolucionario. Detrás de este espejismo y retórica revolucionaria estaba la incomprensión del proceso de democratización y construcción de la sociedad civil y la ciudadanía en el Perú.

El concepto de ciudadanía y el proceso de su construcción en el Perú son esenciales para nuestro análisis y argumento. Para situar el concepto de *ciudadanía* en el contexto histórico de su evolución, nos remitimos ampliamente al análisis histórico que hace Sinesio López Jiménez (1997) de la ciudadanía en Occidente y en el Perú. Siguiendo a Bendix (1974), entendemos la *ciudadanía* como el proceso de incorporación de las clases bajas por parte de las elites para formar una comunidad política, y con Hannah Arendt (1993) vemos la *ciudadanía* más que como una realidad estática como una ciudadanía *activa*, el espacio de construcción de *lo público*, el desarrollo de poderes y capacidades de juicio y decisión vía la acción concertada. En esta perspectiva, ciudadanía (y democracia) no se mide principalmente por el tipo de sociedad; es un proceso histórico¹⁶, y por ende es importante abordar su estudio

16 El PNUD establece desde el inicio la estrecha relación entre política democrática y desarrollo: “Este Informe hace parte y a la vez quiere ayudar al redescubrimiento –por tanto, reinención– de la política como sustento del desarrollo latinoamericano” (PNUD, 2004: 15).

como un proceso inconcluso, con el fin de discernir posibles pistas de consolidación.

Por otro lado, si no entendemos las particularidades del proceso histórico de *ciudadanización* en el Perú, no podremos entender los procesos sociales y políticos en curso en las ciudades de hoy. En los países democráticos de Occidente, la conquista del voto universal se logró luego de muchos años de lucha. Lo particular del caso peruano es que el voto universal no fue una conquista de luchas y menos el resultado de una transformación de las relaciones sociales, sino que fue concedido –“impuesto”, dirían algunos– siguiendo las normas formales de los países desarrollados. Según Basadre, las instituciones constitucionales no fueron el resultado de procesos orgánicos de modernidad económica, social y política, sino una copia e imitación; son instituciones que coexisten en una sociedad de señores (López Jiménez, 1997). La ciudadanía peruana nace pasiva¹⁷.

Sinesio López Jiménez (1997) distingue cinco etapas de la ciudadanía peruana:

- La *ciudadana moderna tradicionalista* que deja intacta la sociedad de los señores, desde la Independencia hasta 1895.
- La *ciudadanía tutelada*, hasta la década del veinte y el leguismo. El Estado reconoce y protege los derechos ciudadanos, pero excluye la participación. Los movimientos populares ensancharon y abrieron las puertas a la participación ampliada, pero no cambiaron su carácter tutelado.
- La etapa populista: APRA, Acción Popular (AP) y Velasco. Estos esfuerzos no pudieron romper la dominación oligárquica (1948-1975).
- La etapa desde abajo. La migración transforma al indio en ciudadano; una ciudadanía más social que política (1950-1975).
- La etapa actual, la ciudadanía mínima.

No es por razones teóricas sino históricas que postulamos que el punto de partida en la construcción de la ciudadanía en el Perú es la ciudadanía mínima, la ciudadanía social que nace de diversos procesos de conquista de los derechos sociales. La historia democrática peruana se escribe al revés de la europea, que empieza con la ciudadanía civil para entrar en las conquistas sociales en el siglo XX. En este siglo,

17 Para un desarrollo más detallado de esta comparación de procesos históricos entre Occidente y el Perú, ver Joseph A. (2004).

particularmente en las crecientes ciudades peruanas, la mayoría de la población, excluida de los derechos civiles y políticos, o receptora pasiva de estos derechos, entra activamente a arrancar sus derechos sociales. La conquista de los derechos de la educación, que ha marcado sobremanera las zonas rurales; la lucha por el derecho a organizarse en sindicatos y partidos políticos, y luego por la jornada de ocho horas; la recuperación de la tierra agrícola y, finalmente, la conquista de la ciudad y los derechos de vivienda y servicios forman parte del proceso de democratización. Estos hechos históricos, característicos del proceso peruano, deben ser tomados en cuenta cuando se trate de diseñar estrategias para consolidar el sistema democrático.

Por ende, la ciudadanía peruana *conquistada* está directamente ligada al desarrollo, particularmente a las reivindicaciones sociales. En segundo lugar, la forma de actuar en este proceso es a la vez individual –personas que se emancipan de formas de dominación– y colectiva –las organizaciones fueron el instrumento principal en las conquistas sociales–. A diferencia de lo que fueron las masas campesinas que acompañaron a la burguesía en la Revolución Francesa, los actores en el Perú –obreros, campesinos y sectores urbano-populares– estaban sólidamente organizados e identificados con su organización. No existe, entonces, una contradicción entre la pertenencia a la organización social y el devenir de ciudadanos libres. Al contrario, los hombres y mujeres se hicieron individuos en y a través de sus organizaciones. Este hecho histórico lleva a reconocer a la organización social un rol importante en el proceso que continúa hacia la conquista activa de la ciudadanía civil y política.

Si en Europa la conquista de la democracia y, por ende, de la ciudadanía estaba ligada a una forma de desarrollo que beneficiaba principalmente a un sector minoritario, la naciente burguesía citadina, en el Perú la conquista de la *ciudadanía social*, el desarrollo social antes que económico, involucraba activamente a grandes masas de peruanos, quienes no sólo participaron sino que, a través de sus organizaciones sociales y políticas, dirigieron esas conquistas.

Las preguntas que están detrás de nuestra investigación en las ciudades son: ¿por qué estos avances en el desarrollo y la ciudadanía sociales no culminaron en un sistema político democrático estable y ligado al desarrollo? y ¿qué estrategia puede profundizar el proceso de democratización?

Como señalamos líneas arriba, no es tanto que las izquierdas hubiesen sobrevalorado el potencial político y revolucionario de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, sino que no entendieron su esencia, su fuerza como ciudadanos sociales y, sobre todo, no comprendieron el proceso del devenir ciudadano desde lo social a lo plenamente político. Entramos en una política híbrida: la yuxtapo-

sición de la política democrática formal o representativa, y la lucha social de confrontación. No se logró una síntesis y superación de la ciudadanía social.

Las conquistas sociales, normalmente logradas con movilizaciones masivas y un importante rol de miembros de partidos de izquierda, y acompañadas de consignas políticas contra los gobiernos oligárquicos, dictatoriales o simplemente “de derecha”, fueron consideradas también como grandes conquistas políticas. Sin embargo, esta ilusión se evaporó con el retorno a la democracia electoral, y el matrimonio de conveniencia entre la izquierda y los sectores movilizados terminó en divorcio. Se hizo claro que más que una lucha política fue una pelea por defender las conquistas sociales, dentro de los parámetros de la ciudadanía social¹⁸. La historia ha mostrado que el trecho entre los movimientos sociales y la plena participación en un sistema político democrático es aún muy grande. Varios factores que todavía falta estudiar han contribuido a truncar el proceso de ampliación de la conquista de la ciudadanía social a la conquista de una plena ciudadanía política.

Entre estos factores, uno de los primeros es la debilidad de los mismos actores principales que conforman un sistema político democrático. Los partidos que más relación tenían con los ciudadanos emergentes –sobre todo, los partidos de izquierda, luego del retorno a la democracia institucional en 1980– tardaron en asumir una estrategia basada en un sistema político democrático moderno, representativo y participativo a la vez. Por lo tanto, no supieron incorporar a las organizaciones populares y a la población en general dentro de sus propuestas y estrategias. Por su parte, las entidades deliberativas del Estado –Parlamento y los consejos de gobierno locales– no eran representativas de las mayorías urbanas. Las principales organizaciones de los sectores populares y sus líderes mantuvieron una relación de demanda social y confrontación con el Estado, y no participaron en experiencias de gestión del desarrollo ni del gobierno¹⁹ (Joseph A. et al., 2004).

EL COLAPSO DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Lo que siguió a estos agitados años de lucha social no fue, entonces, un salto cualitativo en la consolidación de la democracia y de la sociedad

18 Cabe advertir que hoy se corre el riesgo de repetir el mismo error de evaluación al igualar la lucha por el alivio de la pobreza (alimentos, empleo aunque sea temporal, atención en salud) con la afirmación de la ciudadanía y la democracia.

19 Una excepción a este tipo de relación fue el gobierno militar de Velasco, que promovió la participación a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Sin embargo, esta participación, como no podría ser de otra manera en una dictadura, se limitaba a la movilización para respaldar e implementar las medidas de la revolución llamada socialista, y no a determinar el rumbo del país.

civil, sino un retorno al pasado, a un sistema democrático que se había mostrado excluyente y divorciado de las luchas por el bienestar de la mayoría de los ciudadanos. La nueva transición democrática, iniciada formalmente con la convocatoria a la Asamblea Constituyente en 1978, en vez de ser un paso adelante en la politización de la población peruana y su inclusión en el sistema político, significó más bien el inicio del colapso del sistema. El colapso no fue inmediato, como se ve en el hecho de que la IU llega a la alcaldía de Lima, pero al mismo tiempo, 1980 marca el inicio de las acciones armadas de Sendero Luminoso.

En la década siguiente (1990) se inicia la etapa de los *independientes* u *outsiders*, como los nombraban algunos analistas. El colapsado sistema político fue reemplazado por los poderes fácticos –el gran capital financiero y transnacional, las fuerzas armadas, el narcotráfico e importantes medios de comunicación–, quienes capturaron al Estado y dejaron a las organizaciones a la deriva en el mar neoliberal. El afán privatizador del Consenso de Washington llegó al extremo de privatizar gran parte del Estado mismo.

Este, lejos de ser el instrumento de la sociedad de ciudadanos para construir la nación y garantizar la igualdad ante la ley y de oportunidades, se apartó del control político del sistema democrático. El Estado se consolidó como aparato de dominación y manipulación de la gran mayoría de los peruanos. Nunca antes los manuales del marxismo fueron tan capaces de describir la naturaleza del Estado peruano: un instrumento al servicio de las clases dominantes, nacionales e internacionales, controlado por los poderes fácticos, en particular por las fuerzas armadas y el gran capital financiero y transnacional.

Como se sabe, la política, como la física, no soporta un vacío, y el vacío creado por la despolitización fue reemplazado por el discurso neoliberal, que entró como elemento central de la globalización. Dentro de este período neoliberal hay un subperíodo que se inicia con el autogolpe de abril de 1992. Lo que cambió este golpe cívico-militar no fue la economía, sino la política. Fujimori desarrolló al máximo el discurso neoliberal de la antipolítica. Pudo cerrar el Parlamento y los gobiernos regionales. Logró un control casi absoluto del Poder Judicial y de gran parte de la prensa. Se inauguró la etapa de los *independientes*, como respuesta al debilitamiento del sistema político democrático, en particular de los partidos políticos. La despolitización de la sociedad civil fue severa, al punto de que “ser político” o “hacer política” fue una acusación utilizada para bloquear cualquier intento de crítica u oposición. Este discurso contra la política, como todos sabemos, endiosaba al mercado como promotor y orientador del desarrollo. La política fue reemplazada por el mercado, con un pragmatismo extremo y sin escrúpulos. Lo que produjo el régimen de Fujimori fue un ejemplo del

análisis contundente de Toffler, que afirmó: “Hoy, aunque su gravedad no es aún reconocida, estamos presenciando una profunda crisis, no de este o de aquel gobierno, sino de la propia democracia representativa en todas sus formas” (Toffler, 1981: 379).

Fujimori supo explotar el descalabro político y, escudado por el *pensamiento único* del neoliberalismo, pudo prescindir de la Constitución, terminar con los recientemente creados gobiernos regionales, cerrar el Congreso y establecer una dictadura con una tenue fachada democrática. El desprecio por la política y por los políticos se extendió a todos los sectores, pero afectó de forma especial a los más pobres de la ciudad, ocupados con la sobrevivencia²⁰.

Nuestro balance de la debacle del sistema político democrático peruano no sería completo sin mencionar los diferentes roles de las ONG, que se multiplicaron con la crisis a partir de 1975. En el contexto del vacío político, estas, con mayor o menor conciencia de su desplazamiento, ocuparon espacios y tareas que en un sistema político democrático clásico corresponderían al Estado y a los partidos. Suplieron al Estado tanto en la implementación de los programas de alivio de la pobreza como en la gestión del desarrollo local, en las municipalidades. También tuvieron roles importantes en educación, particularmente de adultos y líderes sociales, que cubrieron la desaparición de las escuelas de los partidos y los sindicatos. Las ONG elaboraron metodologías y propuestas de desarrollo y legislación; además de su importante rol en la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la dictadura fujimorista.

En muchos casos, las ONG formaron parte de los esfuerzos de resistencia a la invasión de las políticas, ideología y ética del pensamiento único. De por sí, las ONG son un pobre sustituto del Estado y los partidos. Pero esta suplencia es aún más preocupante, dado que muchas fueron afectadas por la aplicación del Consenso de Washington y perdieron su enfoque crítico, asumiendo la estrategia limitada de la focalización de la pobreza y la sectorialización de las luchas reivindicativas, sin una perspectiva integral. Estas limitaciones de las ONG fueron reforzadas o inducidas por la cooperación internacional.

Es evidente que muchas ONG no sólo están perdiendo su rol radicalmente crítico de la sociedad en la que vivimos –aquella capacidad de hacer propuestas globales–, sino también –y quizás esto sea lo más

20 Es importante para nuestra investigación notar que la única instancia del Estado en que Fujimori no logró penetrar y manipular a su antojo fue la municipalidad (Salazar Chávez, 1994), esa parte del Estado más cercana a la población. Argumentaremos que las municipalidades son un importante punto de apoyo de la construcción de un sistema político democrático ligado al desarrollo.

grave— su capacidad de respuesta e iniciativa política. Igualmente preocupante es la pérdida de la flexibilidad y audacia, necesarias si se pretende contribuir a encontrar nuevos caminos para alcanzar nuevas metas. Es como que el tiempo transcurrido las ha vuelto —a unas más que a otras— conservadoras y acartonadas (Joseph A., 2000).

Sin embargo, también es cierto que muchas ONG, junto con organizaciones y líderes urbano-populares y autoridades municipales, han sido parte de la resistencia a la despolitización y manipulación durante el proceso de globalización neoliberal, en particular durante el gobierno de Fujimori. Del mismo modo, estos actores no capitularon ante la presión de Sendero Luminoso, que en los inicios de la década del noventa decretó que su teatro principal de operaciones eran las ciudades, en particular Lima Metropolitana. El número de atentados y muertes en estos escenarios es un triste testigo a esta resistencia.

Nuestra investigación toma en cuenta estas debilidades y fortalezas e intenta descubrir las condiciones que pueden contribuir a que se reviertan las tendencias, aún predominantes, hacia la despolitización de los actores y la desarticulación del sistema político democrático en las ciudades.

EL CONTEXTO: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las experiencias de democracia participativa y los procesos de emergencia de ciudades articuladoras de territorios urbanos y rurales ocurren en un contexto extremadamente volátil en lo político y social, mientras que en lo macroeconómico hay un aparente éxito en la implementación del modelo neoliberal globalizado, al cual el Perú se inserta de forma subordinada, regresando al modelo primario exportador. El crecimiento económico del Perú, según los indicadores macroeconómicos, es notable (casi un 5% de crecimiento del PIB en los últimos 10 años). Pero es igualmente notable que el “goteo hacia abajo” no se siente en la población que vive en condiciones de pobreza (más del 50%), ni en los micro y pequeños empresarios que dan empleo, aunque sea precario, al 70% de la PEA, que producen cerca del 40% del producto nacional y cuyo mercado principal es el nacional o regional.

Cabe añadir que este sector de micro y pequeños empresarios es muy diverso; la mayoría vive a nivel de simple subsistencia, pero importantes sectores poseen capacidad de acumulación y desarrollo. Lo central aquí es notar que todos los sectores encuentran en el modelo actual barreras para su sobrevivencia o desarrollo. Sus mercados naturales, el nacional y los regionales, están siendo invadidos por productos importados, tendencia que aumenta con la presión del mundo desarrollado —particularmente EE.UU.— en las negociaciones de los diferentes tratados de “libre” comercio. Los empresarios peruanos son conscientes

de que juegan en una cancha nacional e internacional inclinada en su contra, cuyas reglas y árbitros están puestos por sus competidores.

Sin embargo, la volatilidad de la situación social y económica no se explica solamente por estas desventajas económicas. La contracara de este panorama económico y estructural se encuentra en el terreno subjetivo e ideológico. Los mismos actores económicos están expuestos al pensamiento único neoliberal y a la red global de comunicación que les muestran los “bienes” a que pueden acceder por su esfuerzo individual y privado en el mercado global²¹. Estos discursos y propaganda, frente a la realidad vivida de crecientes brechas sociales y económicas y la frustración, generan diversas reacciones, casi todas adversas a los objetivos de consolidar un sistema político democrático ligado al desarrollo. El desánimo, sobre todo frente a la política, la frustración y la fuga (Perú es líder en la exportación de migrantes al extranjero), la delincuencia, la corrupción y la rebeldía sin cauce son expresiones de todos los días.

De hecho, lo que predominó en la política del régimen luego del autogolpe de Fujimori en 1992 no fue el pragmatismo y la manipulación, ni siquiera el mercado, sino la corrupción. Muchos analistas cuestionan la calificación del gobierno de Fujimori como *neoliberal*. Lo que predominaba en las decisiones tomadas en los últimos años de su gobierno no fueron tanto las *leyes* del mercado sino las coimas, el narcotráfico y el tráfico de armas. En esta etapa, el poder del asesor Vladimiro Montesinos penetró en todos los poros del gobierno y de las fuerzas armadas. Hay razones para pensar que la caída de la dictadura Fujimori-Montesinos, que contó con el apoyo de EE.UU.²², se debe a la participación de Montesinos en el tráfico de armas que llegaron a las FARC, tráfico que el Departamento de Estado no estaba dispuesto a tolerar. Comenzaron a aparecer los videos que evidenciaban la corrupción del gobierno, los políticos, la prensa y los empresarios. Poco después se inició una ola de protestas, y cayó el régimen. Es en este contexto que cae el gobierno de Fujimori, en noviembre de 1999, luego de una fraudulenta tercera elección a la Presidencia.

Los grupos y movimientos de oposición al régimen de Fujimori, la mayoría de clase media, intelectuales, artistas, ONG y a la postre estudiantes, no involucraban a los sectores populares de la población

21 En el Perú, los micro y pequeños empresarios, los llamados “informales”, han sido impactados por el discurso de Hernando de Soto, según el cual la traba para el desarrollo de los mismos es la burocracia estatal, y no las condiciones desventajosas del sistema financiero y comercial mundial.

22 Es conocido que Montesinos fue uno de los asesores e informantes de la CIA antes y durante el gobierno de Fujimori.

ni a sus organizaciones. La ola masiva de protesta que llevó a la fuga y renuncia de Fujimori, y a la fuga y captura de Montesinos fue tardía y poco organizada. Sin embargo, sirvió de base para lo que sería el “partido político” de Alejandro Toledo y su campaña electoral. Cabe señalar, empero, que el rechazo a Fujimori y Montesinos no fue universal ni se pudo canalizar en una propuesta política alternativa. Prueba de ello es la poca popularidad del gobierno de Toledo y el apoyo que tiene la candidatura (ilegal) de Fujimori, prófugo en Japón. El gobierno de Toledo tiene un porcentaje de aprobación que fluctúa alrededor del 12%, mientras que otras encuestas muestran que un 15 ó 16% de la población votaría por Fujimori en las elecciones de 2006.

Sin el apoyo de los impulsores del Consenso de Washington, al cual Fujimori había servido con tanta fidelidad, y frente a las evidencias de masiva corrupción y las protestas por su re-reelección, el gobierno resultó insostenible, y el Congreso designó a Valentín Paniagua, un respetado pero poco conocido congresista del partido de derecha AP que fundara Fernando Belaúnde Terry. Durante su Presidencia de ocho meses, Paniagua tuvo significativas iniciativas para restablecer la institucionalidad democrática y combatir la corrupción. Creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyo mandato consistía en analizar lo acontecido en los veinte años de gestión democrática (1980-2000) en la guerra interna, y proponer medidas para el procesamiento de los responsables de crímenes y de retribución a los afectados por la acción del Estado.

Sin embargo, como era de esperar, dada la afiliación política del presidente de transición, no hubo modificaciones en el modelo económico de mercado libre, que se mantuvo en lo esencial durante el segundo gobierno de AP (1980-1985), y fue transformado en el modelo neoliberal durante el gobierno de Fujimori. El gobierno de Paniagua fue una digna expresión de un intento de lograr una economía de mercado con “rostro humano”; discurso, más que realidad, que se repite en el gobierno de Toledo. Los ministros sociales (salud, trabajo, educación, y de la mujer y desarrollo) tuvieron muchas iniciativas para eliminar la corrupción y las políticas manipuladoras que caracterizaron estos ministerios y sus programas en el régimen anterior. Sin embargo, con la excepción de una propuesta audaz de política educativa, estos ministerios no pusieron en agenda los problemas estructurales en lo económico y presupuestal. Seguían siendo, en lo esencial, ministerios y programas para el alivio a la pobreza, léase de limpieza de los “efectos colaterales” del modelo neoliberal, mas no ministerios de desarrollo social. El divorcio entre los programas sociales y el desarrollo es uno de los problemas centrales de los gobiernos peruanos, como lo ha señalado Carlos Franco (1995a).

Es necesaria esta revisión del escenario en el que se desenvuelve la transición democrática. No sólo se tiene que profundizar en la consolidación de la institucionalidad democrática, la lucha contra la corrupción y la reconciliación de la población peruana, sobre todo de los más afectados por la guerra interna, al igual que aumentar los programas de alivio a la pobreza; es necesario abordar los cambios estructurales del modelo económico y de las relaciones internacionales, y recuperar para la política social su eficacia en reducir la brecha entre ricos y pobres, y su capacidad de promover el desarrollo.

LA EXPLOSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Si bien el gobierno de Paniagua no enfrentó los cambios estructurales requeridos en el modelo económico –que ya había mostrado sus efectos de exclusión, aumento de pobreza y de la brecha social– y se centró en dos aspectos esenciales, la institucionalidad democrática y la lucha contra la corrupción, sí reforzó un elemento que es fundamental en el proceso político actual, la *participación política ciudadana*, y volvió a abrir las puertas, cerradas por Fujimori, a la descentralización²³.

No es que la participación política ciudadana haya empezado con el gobierno de transición. Desde la anterior transición democrática (1979-1980) y la elección de autoridades municipales, la participación ha sido una práctica extendida, si bien desigual, en muchas de las municipalidades. Experiencias como las del gobierno municipal de Ilo, en la costa sur del país, o el distrito de Villa El Salvador en el cono sur de Lima, y posteriormente en el distrito de Limatambo, en la sierra cusqueña, son emblemáticas y muy mentadas en diferentes análisis. En SMP, distrito que estudiamos, el primer gobierno municipal elegido y presidido por la IU convocó a *cabildos abiertos* desde el inicio. En otros distritos de la metrópoli, se llevaron a cabo procesos de planificación participativa del desarrollo distrital, convocados por los alcaldes y, en la mayoría de los casos, organizados con el apoyo de ONG del lugar.

Sin embargo, tales experiencias de participación ciudadana han sido muy desiguales entre sí y precarias²⁴. Si bien la participación municipal fue incluida en la Constitución, tanto en la de 1979 como la de 1993, y en la Ley Orgánica Municipal, la convocatoria y la continuidad del proceso dependían en gran parte de la voluntad del alcalde de turno.

23 Al insistir en el adjetivo “político” queremos sugerir un cambio cualitativo en la participación social o la ciudadanía social, que es una constante en la historia de la República, hacia una participación en la gestión estatal y en el sistema político propiamente dicho.

24 Ver, por ejemplo, el trabajo realizado por Themis Castellanos como parte de una serie de estudios organizados por el IEP (Castellanos, 2003a).

Además, las municipalidades carecían de los recursos necesarios para poner en marcha las propuestas y los planes.

Cabe recordar, con María Isabel Remy, que si bien la participación ciudadana estaba contenida en la Constitución de Fujimori de 1993, esta participación fue un mecanismo más de manipulación de las organizaciones sociales de sobrevivencia, y una forma de eliminar la mediación de los partidos políticos y, podemos añadir, de limitar el poder de los gobiernos municipales. No es una novedad en el Perú, al igual que en otros países, que un gobierno autoritario busque formas de participación de la sociedad como manera de sustituir el sistema político destruido por el régimen dictatorial. Como señala Remy, el gobierno del general Velasco, que reemplazó al gobierno de los partidos políticos que no eran capaces de integrar a las mayorías del país, se definía como “una República social de participación plena”. En el mismo se crearon el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), las cooperativas agrarias y se decretó por ley la participación de los trabajadores en las empresas (Remy, 2004: 3, 5).

Para completar el cuadro descriptivo de estas primeras experiencias de participación ciudadana, es menester reconocer que no sólo no estaban preparadas las municipalidades para este reto, sino que tampoco lo estuvieron las organizaciones sociales y sus líderes. Estos, como hemos mencionado, habían surgido de décadas de prácticas centradas en demandas sociales y habían conquistado la *ciudadanía social*, como hemos descrito anteriormente. Si bien estas prácticas incluían relaciones de demanda y negociación entre las organizaciones y el Estado, esas relaciones estaban caracterizadas por un vínculo de oposición, desconfianza y mutua manipulación entre sociedad y Estado. Casi el 98% de los involucrados en los espacios políticos participaba buscando un beneficio inmediato. Por ello, podemos afirmar que los mismos estaban encerrados en lo que Dietz (2000) llama una *racionalidad limitada*. Si bien ni Dietz ni nosotros pretendemos que se pueda lograr una *racionalidad ilimitada*, en esta racionalidad limitada, las demandas de corto plazo y muy sectorializadas fueron negociadas en un toma y daca, una política reducida a *trade-offs*; el Estado fue concebido como algo ajeno y la organización social, como una amenaza. Eran relaciones que distaban mucho de una forma de gestión política del desarrollo.

Los veinte años de guerra interna, la creciente exclusión del modelo económico neoliberal, la creciente y masiva pobreza y desempleo, el discurso antipolítico del pensamiento único, la corrupción “hecha política” y la manipulación de las organizaciones por parte del gobierno a través de los programas de alivio a la pobreza sólo sirvieron para agrandar la brecha entre sociedad y Estado, y para empeorar las con-

diciones para avanzar de la ciudadanía social hacia una ciudadanía plenamente política.

Pese a estas limitaciones, no debemos dejar de reconocer que las experiencias de participación ciudadana promovidas por diversas municipalidades, tanto en Lima como en Chiclayo, sobre todo aquellas que abordaban el tema de la planificación del desarrollo, eran experiencias, en muchos casos, heroicas y de alto riesgo, contra los esfuerzos de Sendero Luminoso por romper a través del terror los vínculos entre las organizaciones y el Estado, y contra los intentos del gobierno central de controlar a las organizaciones y mantenerlas en escenarios y agendas limitadas a la *cancha chica*.

Es más, en la etapa posajuste estructural, el concepto de *participación ciudadana* cobró importancia en el escenario nacional e internacional no tanto por iniciativa de las organizaciones sociales, ni de los partidos políticos, ni siquiera del Estado, sino por los organismos de cooperación internacional y las entidades financieras multilaterales, preocupados por la creciente pobreza y las brechas sociales, que creaban condiciones que amenazaban la gobernabilidad y la estabilidad del proceso de globalización en curso. Como se sabe, se inició una agresiva política focalizada para aliviar la pobreza, incorporando en la estrategia la participación de los *beneficiarios* y sus organizaciones. La participación llegó a ser un aspecto obligatorio para todos los programas de la política social, tanto para el Estado como para las ONG que presentaban proyectos a las agencias financieras.

Sin embargo, estas formas de participación tienen algo en común, el hecho de estar centradas en aspectos importantes pero secundarios de la gestión política: la eficiente implementación de programas de *alivio de la pobreza* –mas no el diseño de políticas de *lucha contra la pobreza*–. El Estado y las ONG se pudieron beneficiar de la experiencia y del trabajo, por lo general no remunerado, de los miembros de las organizaciones sociales.

Se dio lo que Romeo Grompone ha llamado la “explosión de la participación”.

Los representantes de la banca multilateral, los que definen las líneas de política de las agencias de cooperación, los expertos en liderazgo y gerencia empresarial, los especialistas y activistas en la sociedad de la información, antiguos militantes radicales que siguen insistiendo en los límites de la representación y las diferencias entre democracia formal y sustantiva, nuevos militantes de movimientos sociales que intentan establecer cambios en la agenda global, planificadores reciclados, teóricos y activistas de las ONG, líderes políticos

plebiscitarios, ministros y alcaldes, están todos de acuerdo en que ha llegado el tiempo de fortalecer la participación ciudadana (Grompone, 2002: 3).

Es en este contexto que Paniagua asume el gobierno de transición y convierte la participación en una política de Estado. Este hecho no anuló las limitaciones de la participación acotada, pero sí abrió las puertas para romper el cerco creado alrededor de las experiencias y espacios de concertación. Una de nuestras preguntas en el análisis es si la participación hecha política de Estado puede ser un factor central en revertir la tendencia hacia la despolitización, y ser una parte integrada de un sistema democrático que sirva no sólo para reducir la brecha entre ricos y pobres, sino para abordar los problemas estructurales y crear las condiciones para un desarrollo humano y equitativo.

LAS LEYES QUE DAN SUSTENTO A LA PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de participación y descentralización ha sido promovido por iniciativas que se originaron desde la sociedad civil y desde el Estado –en particular desde los gobiernos locales–, muchas veces sin sustento legal o estirando la legalidad más allá de la fronteras creadas en sus orígenes. Un ejemplo de ello fue el primer gobierno municipal del distrito limeño de Villa El Salvador, donde se dio como primera ordenanza municipal una que decretaba que “ley comunal es ley municipal”, lo que fue una forma dramática de reconocer a la organización vecinal. Pero esta ordenanza no tuvo sustento ni en las leyes ni en la Constitución del país. Sin embargo, fue un símbolo de la importancia de la participación, que irá en aumento con altibajos durante los veinte años de democracia a partir de 1980.

Como hemos señalado, Paniagua no inició las prácticas participativas, que tuvieron un impulso en los gobiernos municipales antes y durante el período de Fujimori. Tampoco la legislación que dio sustento a esas experiencias empezó de la nada. La Constitución de 1993 señala que uno de los derechos fundamentales de toda persona es el de “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” (art. 2 inc. 17). La misma Constitución señala que las municipalidades son las instancias prioritarias para esa participación: “Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación” (art. 31).

A diferencia de la de 1979, la Constitución de 1993 no consagra en forma explícita la obligación de las municipalidades de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo de la comunidad (art. 256, Constitución de 79). Sin embargo, el párrafo tercero del artículo 31 establece que esta participación es derecho y deber de los vecinos.

Haciendo una lectura benigna de la norma, coincidimos en que –si bien las obligaciones de las municipalidades ya no estaban consagradas a nivel constitucional– el cambio de enfoque que [reconoce] el derecho del vecino antes que las obligaciones genéricas de la entidad municipal es saludable (Alva, 2004: 1).

La materialización de este derecho de participación municipal, como hemos señalado, será una conquista lenta, promovida por algunos actores sociales y fuerzas políticas y de autoridades municipales dispuestas a *estirar* las leyes.

La primera ley específica de participación se dio en el contexto de la movilización y lucha contra el gobierno de Fujimori, y su intento de mantenerse por un tercer período. La Ley N° 26300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, dada el 3 de mayo de 1994 (restituida su vigencia por Ley N° 27520, publicada el 26 de septiembre de 2001), establece el derecho de participación en las siguientes formas: iniciativa normativa, referéndum, revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y rendición de cuentas. Lo importante de esta ley no son tanto las áreas de participación, que son más bien limitadas, sino el hecho de que un gobierno autoritario sintiera la presión de promulgar una ley cuyo impulso nace desde las experiencias locales de participación y la voluntad de profundizarla.

Luego de la Constitución de 1993 y de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos dadas en el gobierno de Fujimori, durante el gobierno de transición de Paniagua (noviembre 2000 a julio 2001), siguieron una variedad de leyes, decretos y ordenanzas que avanzaron, si bien con gran desorden y desarticulación, los procesos de participación. Conviene hacer una breve reseña de las más importantes de esas normas legales²⁵.

El más importante, sin duda, ha sido el Decreto Supremo N° 001-2001 del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano que constituye la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), promulgado el 18 de enero, y que entró en vigencia el 20 de enero de 2001. Actualmente existen más de mil mesas funcionando en

25 Un buen resumen del marco legal de la participación se encuentra en Castillo Paulino (2004).

todo el país, que congregan a entidades del gobierno y de la sociedad civil para enfrentar la pobreza y promover el desarrollo. Es una de las experiencias más extendidas de coordinación entre sociedad civil y Estado. Además de estas mesas globales se han creado mesas sectoriales, como la del agro y la de la coca.

Hemos mencionado arriba otro logro importante del gobierno de Paniagua, que contribuyó a generar un clima y una demanda de transparencia y responsabilidad: la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (Decreto Supremo N° 065-2001 de la Presidencia del Consejo de Ministros, del 4 de junio de 2001), “encargada de esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000” (Castillo Paulino, 2004: 21). No se ha hecho un seguimiento de los resultados de la CVR que, al sacar a la luz los horrores de la década de violencia política desarrollada entre el Estado peruano y Sendero Luminoso, estremecieron a todo el país y sus instituciones, pero que ya han servido para desbloquear el escenario nacional y abrir la historia nefasta y escondida a la mirada y juicio de los ciudadanos²⁶. Resta saber si la sociedad –la política y la civil– estará en condiciones y voluntad de sacar las conclusiones de los descubrimientos de la CVR. Lo que parece estar ocurriendo es que, a pesar de grupos muy movilizados en la campaña “Para que no se olvide”, la tendencia es barrer el informe bajo la alfombra.

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez instalado el gobierno de Alejandro Toledo y restablecidas las instituciones básicas de la democracia, siguió una serie de normas que dieron mayor sustento legal a las experiencias de participación ciudadana en sendas leyes y decretos. Los referidos a la descentralización y regionalización sirvieron para crear un terreno propicio para la participación en los espacios subnacionales, particularmente las municipalidades.

La Ley N° 27680, del 8 de marzo de 2002, de Reforma Constitucional, modificó el capítulo XIV del título IV de la Constitución determinando, de forma provisional, las futuras regiones según los linderos de los departamentos existentes, y las provincias de Callao y Lima Metropolitana, sus competencias, bienes y rentas.

La Ley N° 27783, del 20 de julio de 2002, de Bases de Descentralización, descentraliza el Estado en su estructura y organización. Su artículo 17° sobre Participación Ciudadana dice:

²⁶ El informe final de la CVR estremeció al país entero y lo puso bajo tensión. Ver Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004).

17.1 Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Castillo Paulino, 2004: 120).

Junto con la descentralización se dieron importantes leyes de regionalización. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOR) N° 27867, del 16 de noviembre de 2002, estructura las competencias y funciones de los gobiernos regionales, y la otra ley modificatoria de la LOR N° 27902, del 12 de diciembre de 2002, regula la participación de la sociedad civil a través de los Consejos de Coordinación Regionales compuestos por los alcaldes provinciales (60%) y la sociedad civil (40%). Durante el gobierno de Toledo la participación fue ampliada a través de una mesa de trabajo de descentralización compuesta por entidades representativas de la sociedad civil, por Resolución Ministerial N° 511-2003 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) del 28 de agosto de 2003.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, del 27 de mayo de 2003, precisa el enfoque en la participación y planificación.

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales [...] El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones de competitividad e integración (Castillo Paulino, 2004: 120).

La Ley N° 28013, del 28 de junio de 2003, fija un plazo para la instalación de los Consejos de Coordinación Regionales, los cuales deberían ser elegidos en los primeros sesenta días del año de gobierno.

Otra importante ley, que ha afectado a todos los gobiernos municipales y regionales, es la Ley Marco del Presupuesto Participativo

N° 28056, del 9 de agosto de 2003. Esta ley establece en su primer artículo que el “Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local, *con la participación de la sociedad organizada*, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos” (Castillo Paulino, 2004: 55; énfasis propio).

Dos leyes de transparencia garantizaron el acceso a la información, obligando a los organismos del Estado a entregar su información y publicarla en portales de transparencia: Ley N° 27806 y Decreto Supremo N° 072-2003 de la Presidencia del Consejo de Ministros, en 2002 y 2003.

ESPACIOS PÚBLICOS-TERRITORIO-CIUDAD

La potencialidad y las limitaciones de las experiencias de participación ciudadana dependen en gran medida del lugar en que se desarrollan. La participación se da en diversos tipos de escenarios, a los que damos el nombre de *espacio público*. Este término tiene dos acepciones distintas pero complementarias. En términos urbanísticos, los espacios públicos son lugares físicos que permiten el contacto y comunicación entre pobladores. Las calles principales y alamedas son ejemplos de este tipo de espacios públicos, como lo son los mercados, plazas, parques, cafés. Son lugares que dan identidad a una localidad y a sus habitantes, y son símbolos de un territorio.

La otra acepción de *espacio público*, más cercana a la que utilizamos en nuestro estudio, es un lugar de encuentro y comunicación entre personas, ideas, intereses y discursos. Estos espacios públicos son más propiamente espacios políticos. Según J. Habermas, este tipo de espacio público está constituido por “un grupo de *personas privadas* reunidas para discutir asuntos de *preocupación pública o interés común*” (en Fraser, 1995; énfasis en el original). En estos escenarios confluyen en libertad personas y organizaciones con intereses diversos, con frecuencia en conflicto, pero para tratar temas de interés común: *lo público*.

Encontramos en el Perú hasta tres subtipos de espacios públicos discursivos. El primero está compuesto exclusivamente por miembros de la sociedad civil, sin la presencia del Estado. En su agenda, formal o informal, están los temas de interés común, como la vivienda, la seguridad del territorio, las festividades, entre otros. Tales espacios público-privados han existido tanto en zonas rurales como urbanas desde los inicios de la República. Lo que es interesante notar es que los temas que se consideran parte de la agenda pública en estos espacios se van ampliando con la crisis, y ahora incluyen aspectos de la vida antes

reservados para la vida privada o familiar, como nutrición, atención de la salud o búsqueda de empleo. Otros temas antes reservados para el Estado están siendo asumidos en la esfera público-privada. El caso más emblemático es la seguridad ciudadana, que pasa a manos de rondas urbanas y rurales. La frontera entre lo público y lo privado está en constante modificación. Este fenómeno es un tema de negociación con el Estado, que ha dado una ley marco de seguridad ciudadana, con una política policial del Ministerio del Interior puesta en marcha y anunciada como una de las primeras prioridades del gobierno, según el último mensaje presidencial.

Un segundo tipo de espacio público –el espacio de lo *público-público*– está constituido por entidades no estatales, pero que cuentan con la participación del Estado. Ejemplos de estos espacios son los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), donde participan representantes del Ministerio de Salud y de la municipalidad local. Otro ejemplo es la asamblea cívico-distrital de SMP, que articuló a las organizaciones sociales del distrito por zonas para la fiscalización de los servicios públicos a través de las agencias municipales. Estas instancias no son parte de la estructura del Estado y, en principio, gozan de autonomía. Los comités y los frentes distritales de planificación participativa del desarrollo, el Acuerdo Nacional, las MCLCP y algunos comités de seguridad ciudadana y vigilancia son espacios paraestatales que tratan temas públicos.

Los Consejos de Coordinación Locales y Regionales (CCL y CCR) conforman otro tipo de espacio público: el *público-estatal*. Como hemos visto, estos surgieron a nivel nacional durante la última transición democrática, durante el gobierno de Valentín Paniagua, y luego en el actual de Alejandro Toledo. Consideramos que estos tres tipos de espacios públicos son un importante elemento en la ingeniería de construcción del sistema político democrático. Sin embargo, como hemos advertido, existe el peligro de sobredimensionar lo que se está logrando y lo que se puede lograr, en y con estos diferentes espacios públicos.

IMPORTANCIA DE LOS EMERGENTES ESPACIOS PÚBLICOS A NIVEL MESO

Además del sistema político y sus actores (sociedad civil, Estado, partidos), el escenario o territorio es otro componente esencial para poder expandir los emergentes espacios públicos y romper el cerco de la participación limitada al alivio de la pobreza o a aspectos secundarios del desarrollo, y así acercarnos a nuestros objetivos estratégicos de crear un nexo sólido entre democracia y desarrollo. Nuestro estudio de las ciudades parte de la convicción de que estas son escenarios privilegiados para la consolidación de los espacios públicos y de estas nuevas formas de hacer política con y desde la sociedad civil. Las ciudades principales

del país son lo que hemos llamado “espacios geopolíticos *meso*”, nombre poco elegante pero que indica que se requiere de escenarios más complejos que lo estrictamente local o *micro* (la comunidad rural o el barrio urbano), y menos enredados y distantes que los espacios *macro* (nacional o internacional) (Joseph A. et al., 2004).

EL ESPACIO LOCAL O MICRO: ESENCIAL MAS NO SUFICIENTE

Las dimensiones de la crisis hacen necesario un enfoque de análisis y estrategias de intervención que vayan más allá de lo sectorial, para abarcar problemas estructurales en su interrelación. Las características del escenario propicio para estos propósitos deben corresponder a las particularidades de la crisis que nos tiene amarrados. Es decir que debemos poder abordar en el escenario los problemas centrales de la crisis: el sistema político que incluye Estado, partidos, Congreso y consejos municipales; la sociedad civil, sus organizaciones y líderes; la crisis económica expresada en la pobreza, la brecha social y el desempleo; la crisis social y cultural, expresada en anomia, desconfianza, delincuencia, las *fugas* en la migración, la droga, la abulia.

El nivel local, el terreno de las organizaciones urbano-populares, es el de la sobrevivencia. Este nivel y las dinámicas organizacionales que emergen de él son esenciales y vitales, y constituyen las células básicas de cualquier otra construcción superior que se proponga. La manera en que se confronten los problemas sectoriales y urgentes a nivel local o *micro* tendrá un efecto importante para determinar las posibilidades de salir de la crisis, y no sólo de administrarla. Es cierto que con la última transición democrática se ha logrado mayor transparencia y eficacia en las políticas sociales focalizadas, y a nivel local hay avances en diversas formas de participación de los miembros de muchas organizaciones de la sociedad. Sin embargo, las piezas no se articulan para abordar los problemas históricos y estructurales; no hay mayor relación entre el nivel local y el nivel nacional, entre lo *micro* y lo *macro*. Entonces, quedarse en el nivel local no permite superar la fragmentación ni pasar de la sobrevivencia y estrategias sectoriales de corto plazo a propuestas políticas de desarrollo de mediano y largo plazo. El nivel local tampoco tiene los recursos ni la complejidad para construir ahí un sistema político democrático. Limitar el análisis, enfoque y estrategia al nivel local significaría correr el riesgo de simplemente recrear un sistema histórico análogo, o uno que es efectivamente peor. Del mismo modo, prácticas participativas limitadas al nivel *micro* no conducen a un sistema democrático completo y capaz de resolver los problemas estructurales del país. Sin embargo, con la articulación del nivel *micro* con el *meso*, es posible crear algo mejor, más imaginativo y creativo (Wallerstein, 1995: 18; Joseph A. et al., 2004: 149).

En los escenarios urbano-populares el reto de progresar de la ciudadanía social a una ciudadanía integral o política depende de la posibilidad de progresar del nivel *micro* –el nivel de la intervención puntual y de corto plazo (el barrio)– a un nivel más complejo, el nivel *meso*, en el que las problemáticas y los procesos son más complejos e intervienen diversos actores, privados y estatales. Es a nivel *meso* que se empieza a vislumbrar *la ciudad* como escenario que crea la posibilidad de la articulación de lo diverso y fragmentado.

Hemos graficado los diferentes niveles –*micro*, *meso* y *macro* (Joseph A. et al., 2004)– en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Niveles *micro*, *meso* y *macro*

Niveles	Conceptual	Políticas y proyectos	Actores sociales y políticos	Contenidos de acciones
Nivel I <i>Micro</i>	Intervención de organizaciones sectoriales y especializadas, enfrentando problemas sencillos y particulares.	Intervención focalizada en el problema particular, sin vinculación a otros proyectos o políticas.	Actores directamente identificados con el área problemática.	Intervención muy definida, a corto plazo, sin vinculación a una propuesta de desarrollo integral.
Enfoque sistémico / Corto-mediano plazo / Espacios geopolíticos locales / Desarrollo integral				
Nivel II <i>Meso</i>	Intervención de actores y organizaciones de diferentes tipos y con diferentes intereses, en dinámicas y problemas más complejos.	Las estrategias de intervención son intersectoriales, y los intereses particulares se integran en el interés con un enfoque sinérgico.	Procesos y actores sociales articulados, los conflictos manejados en función de un interés común.	La intervención apunta a cambios estructurales, con una visión de mediano y largo plazo, y una perspectiva de desarrollo integral.
Nivel III <i>Macro</i>	Nivel nacional o global. Lógicas de acumulación global o macroeconómicas.	Macro políticas.	Entidades del gobierno central y organismos transnacionales.	Globalizante, orientadores de los patrones generales de acumulación.

Fuente: Elaboración propia con base en Graña (1994).

A nivel *meso*, se pueden abordar articuladamente, y vulnerar, las principales trabas para nuestros objetivos. Una de las tareas es precisamente construir el nivel o escenario *meso*, partiendo estratégicamente desde el nivel *micro*, de la problemática y los actores que componen este nivel, y sin abandonar las importantes tareas a nivel *macro*. El reto es superar el divorcio que existe entre los tres planos. En esta búsqueda, el *territorio*, particularmente la ciudad, constituye, potencialmente, el escenario

donde los diferentes actores pueden interactuar en procesos políticos en pos del bien común.

En primer lugar, en el contexto de un país tan abigarrado como el Perú, geográfica, cultural y socialmente fragmentado, el territorio *meso* presenta mejores condiciones para construir una comunidad social y política capaz de integrarse en un sistema político democrático. En este escenario, normalmente las diferencias culturales y raciales son menos marcadas.

Por otro lado, sin una comunidad basada en la relación directa entre un *individuo* –el *yo*– y el *otro*, es imposible hacer una proyección racional y ética hacia el futuro, arribar a un proyecto de desarrollo humano. En la dinámica comunitaria puede emerger una apertura a lo nuevo, más allá de los límites de la crisis.

Sin embargo, es preciso explicitar que la apreciación del potencial de la comunidad, de esa fuerza de ruptura y creación –el espacio de libertad entre las tenazas del pasado y el futuro que encierran a la sociedad– que se atribuye a la comunidad a nivel *meso*, no debe llevar a idealizar a la comunidad, especialmente a la comunidad urbano-popular. La comunidad sola también puede ser el lugar e instrumento que contribuya a encerrar a la sociedad en lo inmediato y estrictamente local, sin futuro; el instrumento de refugio y no de cambio. La dinámica comunitaria, la interacción entre *iguales*, el juego dialéctico de intereses individuales y grupales no llevan espontánea ni necesariamente a una comunidad política orientada hacia su futuro. Literalmente hay una batalla, a nivel *meso*, entre el caos y la creatividad.

ESPACIO GEOPOLÍTICO MESO

El territorio *meso*, como es evidente, no se define por la extensión física, sino por lo que se encuentra en él. En términos generales, por espacio geopolítico *meso* estamos hablando de espacios o territorios de suficiente complejidad, con recursos y potencial para el desarrollo; un escenario donde están presentes los diferentes actores sociales, económicos y políticos como para permitir entrar en un proceso de desarrollo integral y de construcción de un sistema político democrático. Podemos sintetizar los elementos centrales que constituyen un espacio *meso* en los siguientes puntos:

- Recursos esenciales para el desarrollo integral: una base productiva, infraestructura, mercado, empresas, personal calificado (trabajadores, técnicos y profesionales) que permitan hablar de desarrollo económico, producción de bienes de consumo y capital, y de mercado local y exterior.

- Actores sociales, políticos y económicos definidos, activos en los espacios, con capacidad de propuestas y ejecución: organizaciones sociales, particularmente las populares, gobiernos locales, partidos políticos, entidades y gremios de productores, instituciones de profesionales y técnicos como universidades, organismos técnicos, ONG, entre otros.
- La presencia del Estado, una instancia de gobierno del espacio: puede ser un gobierno municipal, una asamblea de tipo regional o subregional, o en Lima los conos y juntas interdistritales, capaces de planificar y gestionar el desarrollo, los recursos técnicos y financieros necesarios, los poderes de decisión y de iniciativas propias, y mecanismos de participación de los diferentes actores en la gestión para el desarrollo.
- Formas, estructuras y mecanismos de interacción entre estos actores en torno a temas y problemáticas de interés particular, por ejemplo: comisiones mixtas para atender a las necesidades básicas tales como agua, vivienda, producción agrícola, salud, transporte, etc., y formas de articular estas problemáticas coherentemente en planes de gobierno operativos, en un proceso de desarrollo integral; sistemas de comunicación e información.
- Finalmente, para que el espacio geopolítico a nivel *meso* pueda ser escenario y sustento de procesos de democratización y desarrollo, debe ser un elemento de la identidad de los habitantes del espacio. El espacio requiere de símbolos –parques, monumentos, edificios con los que la población se identifique–.

LAS CIUDADES Y LOS ESPACIOS GEOPOLÍTICOS MESO²⁷

Este estudio se basa en la afirmación de que, en el mundo globalizado y en el contexto de un proceso de descentralización, las ciudades y las redes de ciudades serán escenarios y factores determinantes en el rumbo que han de seguir estos procesos. Por ello, antes de entrar en el análisis de los procesos de construcción de un sistema político democrático y participativo, conviene hacer algunas precisiones sobre lo que es este escenario, es decir la *ciudad*. La ciudad no es sólo un fenómeno poblacional o arquitectónico, sino que es ante todo un fenómeno social, económico y político.

Una primera característica de las ciudades es que son aglomeraciones de población. Estas pueden variar de números medianos a gigantescos. En este sentido, lo que distingue a una *ciudad* de un *pueblo*

27 El enfoque en la ciudad ha sido redactado para este estudio por Omar Pereyra.

es que la aglomeración crea un tipo nuevo de personalidad (Simmel, 2000), en donde el sujeto tiene que aprender a no asombrarse ante la variedad de estímulos y personas con las que se cruza y entabla encuentros diariamente. El sujeto urbano desarrolla una actitud de indiferencia y reserva frente a los extraños. A diferencia del pueblo, que es una aglomeración en la que todos los vecinos son gente conocida y de quienes se tienen referencias, en la ciudad surge el anonimato (Simmel, 2000), que es un tipo nuevo de fenómeno: no conocemos ni tenemos referencias personales de los sujetos con los que nos cruzamos día a día, y con los que a veces tenemos que interactuar y hasta entablar relaciones.

Sin embargo, la aglomeración por sí sola es un fenómeno poco significativo (sobre todo para las ciencias sociales). La ciudad es un entramado de relaciones personales e impersonales, efímeras y duraderas, significativas y poco significativas. Nuestras interacciones diarias ya no son sólo personales y significativas (propias del cara a cara o de los grupos pequeños), sino que también interactuamos con simples *roles* propios de una marcada división del trabajo. Es por esta razón que las ciudades han sido el escenario y cuna de la democracia moderna, de la política entendida como intercambio, confrontación y concertación de personas, grupos e intereses diferentes. Es en la ciudad que se han construido las bases éticas y culturales del bien común y de la libertad. Por ende, nuevamente afirmamos la hipótesis de que el curso político –hacia la democracia o hacia la fragmentación– depende del curso que siguen las ciudades.

La ciudad es también un fenómeno económico. De hecho, muchas se desarrollaron a partir de ferias y mercados, es decir como centros de intercambio de productos y transacciones económicas. Las ciudades en términos económicos suelen ser espacios de concentración de productos del interior, y también de distribución de productos del exterior. Es así que las ciudades cumplen un papel estratégico en la interconexión con el campo, y con otras ciudades de menor y mayor jerarquía dentro de los circuitos económicos en los que están insertas.

Algunas también son centros de transformación de materias primas para la elaboración de productos manufacturados. En la medida en que los productos manufacturados cobraron mayor importancia en la economía, se generó un desarrollo industrial que dio inicio al proceso de migración del campo a la ciudad. Es así que las principales ciudades del mundo en algún momento fueron los principales centros industriales y poblacionales.

Las ciudades son centros de comando financiero de las actividades productivas regionales, nacionales y mundiales (Sassen, 1991). Han sido los espacios donde se encuentran ubicadas las principales oficinas

administrativas de las empresas que controlan los procesos económicos. En consecuencia, son también los espacios donde se toman la mayor parte de las decisiones y contratos empresariales importantes.

Al concentrar todo este tipo de actividades, las ciudades han experimentado una creciente división del trabajo, y también el emplazamiento de actividades profesionales especializadas y semiespecializadas en torno a los servicios que requieren no sólo los grandes centros empresariales, sino también los negocios medianos y pequeños que se llevan a cabo en ella y, por supuesto, también para la vida cotidiana de la población. La ciudad es también entonces, de acuerdo con su complejidad, un centro de servicios.

Las ciudades concentran el conocimiento y la vida cultural. Es en las ciudades en donde se han condensado los principales centros de enseñanza especializada y superior, incluyendo las antiguas academias, escuelas, conventos, colegios y universidades. De ahí que es en las principales ciudades donde se concentra la mayor parte de la vida académica y los debates filosóficos que guiarán la cultura y la política de cada país. Reúnen también el arte y las manifestaciones culturales de la región. Por estos motivos, tienden a albergar (o al menos integrar) a la mayor parte de la intelectualidad de una región o país. En ellas encuentran la información, infraestructura y el medio necesario para la realización de sus actividades. Algunas ciudades en el mundo se han destacado o especializado en la creación de conocimientos e innovación tecnológica, como focos artísticos y culturales, o como centros de producción intelectual (Sassen, 1991; Castells, 2001).

La ciudad es también el espacio por excelencia del desarrollo de la ciudadanía y de la política. En la ciudad antigua, era en el espacio público (ágora, plaza, calle, mercado) donde se desarrollaban los principales debates políticos, y donde el hombre se volvía ciudadano a través de su acción pública y política. Si bien el espacio de la política ha dejado de ser el espacio físico y se emplaza cada vez más en el espacio televisivo, la ciudad sigue siendo el espacio por excelencia donde se toman las principales decisiones políticas y económicas (Sassen, 1991). En la ciudad se ubican las principales oficinas del Estado, y es a ellas a donde los ciudadanos acuden a realizar sus transacciones con el mismo.

No queremos dejar de mencionar dos fenómenos culturales propios de la ciudad. El primero es el desarrollo de la libertad y la individualidad (Simmel, 2000). La ciudad, por su carácter impersonal y cosmopolita, es el espacio donde uno puede liberarse de las trabas de la tradición para ser dueño de su propio destino. En la ciudad uno elige a sus amigos, su profesión, su manera de divertirse, su apariencia; uno puede liberarse de la costumbre, que es lo que gobierna a la comunidad, y que marca la biografía del sujeto. Pero es también el escenario prin-

cial donde poder desarrollar la individualidad, es decir, encontrarse a sí mismo y diferenciarse de la masa o los otros²⁸.

Por lo mismo, la ciudad es el espacio de la diversidad: de personas, culturas, formas de vida, formas de pensar, razas, clases, etc. El sujeto se ve forzado a convivir con la variedad. Ello puede ser motivo de conflicto, pero también de enriquecimiento personal. La convergencia en una ciudad diversa y la gestión de la misma son dos de los grandes problemas que enfrentan las ciudades en el mundo de hoy (Borja y Castells, 1997).

Finalmente, cabe recalcar que en el mundo globalizado de las comunicaciones rápidas y el desarrollo de los servicios que toda la población demanda, las ciudades son la expresión de lo urbano y lo rural. Hablar de ciudad hoy en día no es lo mismo que hablar de lo urbano, y hablar de lo rural o el desarrollo agrícola no excluye a la ciudad. Muchos agricultores viven en ciudades, envían sus productos a las ciudades, reciben servicios técnicos, atención médica, educación y recreo en las ciudades. Como señala Friedman (2002), las ciudades son el núcleo urbanizado y su entorno rural.

Podemos recordar que las ciudades no se encuentran solas en el espacio en su relación con su entorno rural, sino que están insertas en *sistemas de ciudades*, y tienen una jerarquía, función y especialización dentro de los mismos. Los *sistemas de ciudades* no son sólo de alcance regional, sino también nacional, continental y hasta mundial²⁹. Los conceptos de *flujos y nodos* propuestos por Castells (2001) nos pueden ayudar a pensar en la forma y cualidad de estas relaciones³⁰. Las ciudades son nodos dentro de un sistema de ciudades, pero poseen también en su interior otros nodos que permiten articular los desplazamientos cotidianos de sus habitantes, las transacciones económicas y la información.

Cabe recordar que la ciudad históricamente ha sido la cuna de la democracia moderna y del sistema político representativo, en los que la

28 Fenómenos como la moda, los espacios exclusivos y el grupo pequeño (*cliques*) son ejemplos de este eterno intento de diferenciarse de los demás y “ser único”, aunque esto signifique, a fin de cuentas, ser igual a los demás (Simmel, 2000).

29 El desarrollo económico de algunas ciudades y los grandes flujos económicos que estas despliegan son mayores que los de algunos países (Castells, 2001; Sassen, 1991). Las transacciones económicas que se llevan a cabo en algunas ciudades entran en conflicto y van más allá del control que los estados nacionales quieren imponer sobre ellas (Sassen, 1991).

30 Pensando en las grandes ciudades del mundo, se ha avanzado en clasificar a algunas como megaciudades, ciudades mundiales, ciudades globales y ciudades subglobales (Hall, 1997; Sassen, 1991; Castells, 2001). No existe una clasificación similar para ciudades pequeñas del Tercer Mundo, como es el caso de las que estudiamos en este documento.

política es esencialmente una práctica de concertación entre intereses y grupos diferentes, y la construcción de bases éticas y culturales del bien común y de la libertad. Por ende, reafirmamos la hipótesis de que el desarrollo político hoy –hacia la democracia representativa y participativa o la fragmentación– dependerá del curso que sigan las ciudades o aglomeraciones.

VENTANAS LOCALES A LAS METRÓPOLIS

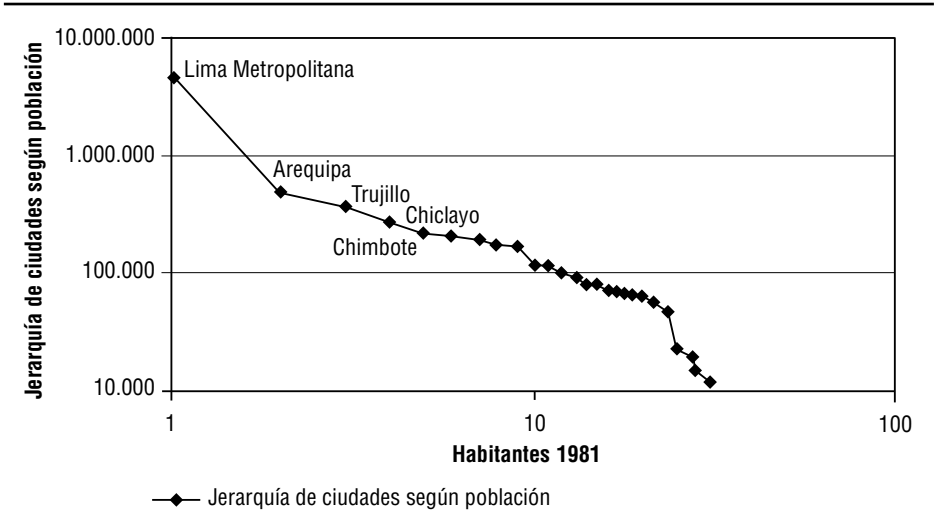
Nuestra entrada, entonces, para entender las posibilidades y las condiciones para construir un sistema político democrático, que articule la democracia representativa con la democracia participativa y que establezca el binomio entre democracia y desarrollo, se centra en las ciudades. Los escenarios que hemos escogido para nuestro estudio son Lima y Chiclayo. Ambas están pasando por procesos de segregación pero también de articulación, sin que esta sea buscada y planificada. Queremos detectar en qué medida la participación ciudadana está contribuyendo a frenar la fragmentación, y a una articulación armoniosa y una gestión integradora.

En el caso del Perú, hablar de *ciudad* siempre ha sido hablar de Lima, la megaciudad. El Perú es conocido por la primacía de Lima y por el poco desarrollo de las ciudades secundarias; por ende, por no tener un *sistema urbano* que pueda ser sustento de un desarrollo nacional armonioso. Alejandro Portes y Bryan Roberts (2004: 8) afirman:

La única excepción (al declive de la primacía de las ciudades principales) de las ciudades estudiadas es Perú, donde los indicadores de primacía urbana apenas cambiaron durante las últimas dos décadas. Es cierto que el dominio de Lima sobre el sistema nacional declina en la década de 1980 pero se reafirma en las décadas siguientes.

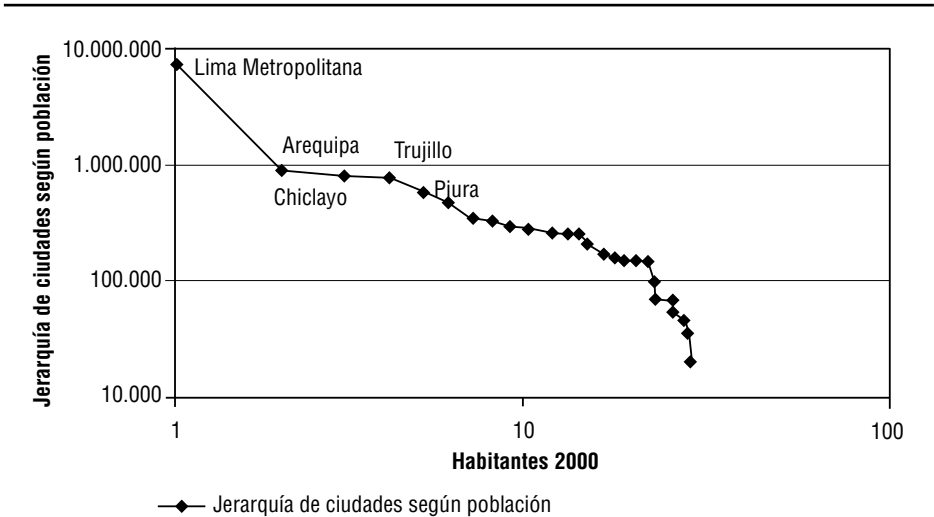
Esta apreciación de Portes y Roberts confirma un estudio anterior del INEI, que señala que no se creó en el Perú una red de ciudades secundarias que reflejara un crecimiento económico moderno y articulado (INEI, 1996). Sin embargo hay ciudades cuyo crecimiento anual es más alto que el promedio nacional, debido a actividades comerciales, productivas y, sobre todo, extractivas, como la pesca, la minería y otras actividades económicas no necesariamente articuladas. Además, la brecha entre Lima y las ciudades secundarias, sobre todo en el norte del país, se está cerrando, como se aprecia en los gráficos siguientes:

Gráfico 1
Primacía Lima 1981



Fuente: Aliaga (2002).

Gráfico 2
Primacía Lima 2000



Fuente: Aliaga (2002).

El crecimiento demográfico anual de las ciudades selváticas entre el censo de 1993 y el de 2005, tales como Pucallpa (5,6%), Tarapoto (6,9%) y Moyobamba (4,6%), no ha sido debidamente explicado (INEI, 2005). Una de las hipótesis para justificar el crecimiento es que este se debería a la influencia de la violencia política, que ha expulsado a la población rural de sus comunidades y a las actividades vinculadas al narcotráfico. Por lo general, los que emigraron del campo gravitaron hacia las ciudades.

Nuestra hipótesis, es que con la descentralización, las ciudades secundarias van a aumentar en número y población. Chiclayo, o el “Gran Chiclayo” como lo estamos llamando, es una de esas ciudades emergentes. En sus distritos se están creando las condiciones para un desarrollo articulado –los espacios geopolíticos locales–, que pueden ser el sustento del desarrollo y espacios públicos de concertación, gérmenes de una democracia más inclusiva.

CUATRO FACTORES PARA LA LECTURA DE LA CIUDAD

En ambas ciudades, Lima y el Gran Chiclayo, hemos señalado cuatro factores que determinarán el carácter de la ciudad en sus distintas etapas de desarrollo, y que guían nuestro estudio. Estos factores son: la *base económica* que atrae (o rechaza) y organiza a la población de forma distinta en cada etapa. El segundo factor es la *organización espacial* o territorial de la ciudad, en particular la conquista y construcción de los terrenos fuera del casco urbano. Estos territorios, que ahora en Lima se llaman los *conos*, reciben a la mayoría de los nuevos habitantes –los migrantes–, y la relación entre los conos y la ciudad precisa en gran medida la evolución, la articulación o la fragmentación de esta. En Chiclayo nos referimos a los distritos que constituyen el centro de la metrópoli en formación.

El tercer factor de nuestra lectura de la ciudad y su evolución es la *organización social y política* de la población, en particular de los nuevos habitantes.

Mucho se ha hablado de la organización comunitaria de las comunidades campesinas y de cuánto este *capital social* ha contribuido a la organización de la población urbano-popular. Sin embargo, es importante notar que las organizaciones sindicales influidas por los partidos de la izquierda, particularmente las de construcción civil, tuvieron mucho poder en las organizaciones de los nuevos habitantes de Lima, tanto del casco urbano como de los territorios extramuros. Y la organización sindical, a su vez, fue promovida por los emergentes partidos políticos, el Partido Socialista –luego Partido Comunista Peruano (PCP)– y el PAP. El Sindicato de Construcción Civil fue el primero que organizó las *invasiones* en lo que hoy es SMP. La relación entre orga-

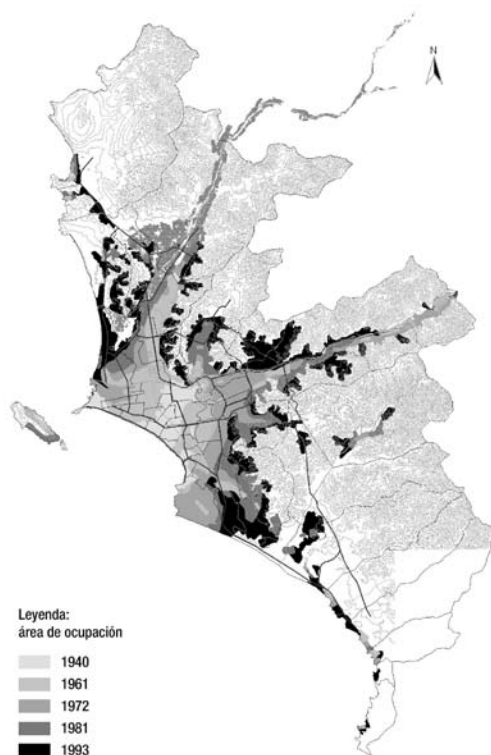
nización social y política es una constante en la historia de Lima y del Gran Chiclayo, si bien cada ciudad ha atravesado por diversas etapas en el siglo pasado y en la transición política actual.

El cuarto factor que guía nuestra lectura de la ciudad es *la relación entre la población y el Estado, y la gestión política de la ciudad*. Esta relación ha sido sindical o gremial, de demanda y negociación. Sin embargo, se abre a aspectos más políticos a partir de la elección de autoridades municipales luego de la transición democrática del gobierno militar, en 1980.

LA CENTRALIDAD DE LIMA: SU CRECIMIENTO Y SUS ETAPAS

Mapa 3

Lima Metropolitana. Proceso de ocupación territorial en



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Antes de entrar en el estudio específico del distrito SMP, en el Cono Norte de Lima Metropolitana, y de JLO, en Chiclayo, queremos hacer una breve reseña de las etapas del desarrollo de la ciudad capital del país. Estas mismas etapas ayudarán a efectuar el diagnóstico de JLO, aunque las dinámicas en la ciudad naciente –el Gran Chiclayo– son distintas. Hemos dividido el proceso histórico nacional y capitalino en cinco grandes etapas (Joseph A. et al., 2004: 15).

LA ETAPA ARISTOCRÁTICA Y BUROCRÁTICA: HASTA 1930

Desde la colonia hasta las primeras décadas del siglo XX, Lima ha sido un centro administrativo y militar de control del virreinato y la naciente República, con relativamente poca influencia en el desarrollo económico del país, que se centraba en la minería de enclaves y los latifundios, que no se convirtieron en base para un desarrollo moderno y capitalista en las provincias. Gran parte la exportación minera y agrícola salió por los puertos fuera de Lima, y las empresas eran más enclaves desarticulados que nacionales.

LA ETAPA DE CRECIMIENTO COMERCIAL: INICIOS DEL SIGLO XX

A finales de la década del veinte, *ad portas* del *crack* de la bolsa de Nueva York que influenció negativamente a la economía nacional³¹, en Lima se estaba produciendo un cambio en las relaciones económicas en el ámbito interno. En 1930, con el gobierno de Augusto Leguía, se rompe el aislamiento de Lima, sin cambiar lo esencial de su carácter aristocrático. Leguía abrió Lima a las provincias con una política de construcción de carreteras que permitieron que la megaciudad se convirtiera en un mercado para los productos agrícolas; y a la vez desde Lima se proveyó a las provincias de bienes importados a través del puerto de Callao. Esta apertura inició un cambio en la fisonomía de Lima y de su carácter. Son los inicios de una migración que se acrecentaría en las décadas siguientes.

Durante el gobierno de Leguía se cumplieron los 100 años de la República, con lo que se llevó a cabo un megaproyecto de embellecimiento y desarrollo urbano a partir de avenidas y óvalos, siguiendo el patrón parisino de la época. Además, Leguía construyó 8 mil kilómetros de carretera. Posteriormente, en 1940, se construyó la carretera Panamericana. Esta ampliación vial fue ayudada por la Ley de Conscripción Vial emitida durante el referido gobierno, con la que se obligaba a los ciudadanos a trabajar durante un día en la construcción de carreteras. Sin embargo, esta jornada podía evitarse mediante el pago

³¹ Recordemos que el modelo económico era el primario exportador, por lo que el país dependía de la inversión extranjera.

de un tributo. Con ese dispositivo, que aumentó la mano de obra para el trabajo vial –pues no todos podían tributar para eximirse–, el Estado se convirtió en el primer agente que se ocupaba de la ampliación de la ciudad y su infraestructura. Hasta ese entonces, las labores del Estado se habían limitado al remozamiento y refacción de la infraestructura vial. Es a partir de esta época cuando el rol promotor del Estado se hace patente por vez primera en la construcción de una nueva Lima, pero con el afán personalista y populista que caracterizó al Oncenio.

Desde esta fecha se puede hablar de una burguesía limeña, sustentada en el comercio y apoyada por el aparato estatal, que crecía con la economía. Este crecimiento económico atrajo nuevos migrantes a la ciudad, comerciantes y empleados del aparato estatal. El proceso de migración hacia la capital se incrementaba notablemente, incentivado por el discurso político que caracterizó esta etapa, pues Leguía se autonabraba defensor de la clase indígena y de las clases populares. La migración constituía una de las pocas vías de mejoramiento del nivel de vida de la población que ocupaba el campo, históricamente relegada.

Se incrementó el número de trabajadores en la capital, en forma especial el de los trabajadores estatales y obreros de construcción civil, quienes también requerían de un lugar para vivir. En los primeros años de esta expansión comercial, la ciudad cercada pudo absorber a la mayoría de los nuevos habitantes –comerciantes, burócratas, trabajadores–. Sin embargo, a la larga, los barracones y tugurios del centro de la ciudad no pudieron absorber la creciente población, y se inició no exactamente un *desborde popular*, pero sí el comienzo de la ocupación de los terrenos extramuros de la Lima antaño cercada. El río Rímac fue la frontera principal entre la Lima consolidada y aristocrática y los barrios populares. Estos *invasores* dieron origen, como veremos, al distrito de SMP.

LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN: SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

La tercera etapa se inició con la política de ISI en 1959 y se extendió hasta 1975. La gran transformación de Lima se produjo durante la implementación de la política de desarrollo económico de acuerdo con el modelo cepalino de ISI. La instalación de fábricas en la margen izquierda del río Rímac y a lo largo de la carretera Panamericana Norte atrajo una gran cantidad de migrantes. La migración del campo fue aún más acelerada porque la ISI no fue diseñada para industrializar la producción agrícola, y la calidad de vida en el campo se deterioró, haciendo que la brecha entre las zonas rurales y urbanas se agrandara. Durante este período creció la clase obrera; y los sindicatos de obreros y empleados estatales se fortalecieron y comenzaron a jugar un papel central también en las organizaciones vecinales dedicadas

a conquistar y construir su hábitat en los conos de Lima –particularmente en los conos norte y este–.

Si bien la incorporación de los migrantes al sistema urbano limeño fue desigual, y la segregación de los barrios populares fue notoria, los flujos entre habitantes de los conos y la zona céntrica de la ciudad eran constantes. Los nuevos pobladores acudían a la ciudad por motivos de trabajo y para acceder a servicios como la salud, y para hacer los trámites necesarios para consolidar su hábitat. Los conos eran las así llamadas *ciudades dormitorio*, donde los trabajadores retornaban para *reponer su fuerza de trabajo*. Estos flujos y nexos, con todo lo que había de segregación y desigualdad, creaban una ciudad que articulaba lo diverso en las características de la población –con tremendas brechas sociales y económicas–, y lo diverso en las condiciones y ubicación de la vivienda. Pero, con todo, Lima representaba una articulación a fin de cuentas.

Esta nueva forma de desarrollo económico, centrada en la industrialización, también cambió la política, creando y articulando nuevos actores. La forma de ocupación del suelo por los migrantes y la necesaria autoconstrucción de la vivienda obligaban a los pobladores a organizarse. Las diferentes organizaciones se centraron en los comités vecinales, lo que les daba un poder social para negociar con el Estado el reconocimiento de sus barrios y los contratos, pagados íntegramente por los pobladores en dinero y trabajo, para la instalación de los servicios urbanos básicos. Este poder social negociador también fue un poder político que, articulado con las organizaciones sindicales, pudo enfrentar al Estado y resistir la derechización en el manejo económico, y finalmente pudo poner fin a la dictadura militar de Morales Bermúdez.

LA ETAPA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL NEOLIBERAL: 1975 HASTA HOY

La cuarta etapa, que de alguna forma continúa hasta hoy, es una de prolongada crisis. Su inicio está marcado por los primeros “paquetazos” económicos dados en la segunda fase del gobierno militar. En estas medidas económicas encontramos lo esencial de lo que será conocido como el ajuste estructural que siguió los lineamientos del Consenso de Washington. Sus efectos más importantes fueron la reducción del Estado y, junto con la estabilización de los indicadores macroeconómicos, la desindustrialización, y como consecuencia, el incremento del desempleo y del empleo informal y precario. Se redujeron el gasto público en salud y educación, y los beneficios sociales de los trabajadores. El *paquete* de Fujimori fue el punto central en el ajuste estructural. En agosto de 1990, pese a su prédica antineoliberal en la campaña presidencial contra Mario Vargas Llosa, Fujimori implementó un paquete que en un solo día causó una inflación de más del 400%.

La combinación de pobreza y desempleo motivó a la población urbana popular a implementar una serie de medidas y desarrollar y expandir organizaciones de “sobrevivencia”, tales como los comedores populares, los comités de salud y las asociaciones de microempresarios, entre otras. Lima dejó de tener la misma atracción que antes, y la tasa de crecimiento disminuyó, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Lima Metropolitana. Población, 1940-2000

Años	Habitantes	Tasa de Crecimiento
1940	661.508	-
1961	1.901.927	5,2
1972	3.418.452	5,5
1981	4.835.793	3,9
1993	6.434.323	2,4
1998	7.200.936	2,3
1999	7.349.535	2,1
2000	7.496.831	2,0

Fuente: INEI (2001).

El ajuste estructural y el llamado “fujishock” produjeron no sólo mayor pobreza y desempleo, y una brecha social enorme. También afectaron a la ciudad en su estructura y funcionamiento. En los períodos anteriores –Lima burocrática, comercial, industrial–, la ciudad era segregada y difusa, pero integrada. En la etapa de ISI, los migrantes habitaron los barrios marginales y conos, pero estos últimos y sus habitantes estaban articulados a la ciudad a través de circuitos de empleo en las fábricas y en el Estado, a través del circuito vial –los grandes ejes todavía reflejan los flujos desde los conos hacia el centro– y de las redes de servicios. Los habitantes de los conos encontraron en la Lima consolidada los hospitales, las oficinas de la burocracia del Estado y los locales sindicales y partidarios.

Con el ajuste estructural, la relación entre los conos y el Cercado cambia, sobre todo en lo que se refiere al trabajo. La gran mayoría de los puestos de trabajo en la actualidad están en las micro y pequeñas empresas (70% de la PEA), y los mercados para su productos, sobre todo para los microcomerciantes, se encuentran en los conos mismos. Estos pasaron de ser ciudades dormitorio a potenciales *ciudades satélites*. Existieron también cambios en las estrategias de desarrollo de los conos, y se introdujo el concepto de “desarrollo autocentrado”, priori-

zando “la producción desde adentro hacia adentro”, para recordar la frase de Jürgen Schuldt (1995).

Es efectivamente una etapa compleja. Al nivel de Lima Metropolitana no se produjo la segregación sinérgica de la ciudad de que habla Sabatini (2003), sino la fragmentación. Al interior de los conos, si bien no se ha logrado la articulación social que existía en las primeras etapas de construcción de la vivienda (1950-1975), sí en la etapa actual hay importantes actividades económicas y comerciales que serán un factor significativo, tanto en la consolidación de las zonas ahora marginales como en la integración de estas a la metrópoli. JLO y la ciudad de Chiclayo son un ejemplo emblemático de estas dinámicas. Sin embargo, lo que es más visible en esta etapa es la fragmentación, que se expresaba en los mismos pobladores y sus organizaciones, que se tendieron a su barrio y a sus estrategias de sobrevivencia. Los comités vecinales, antes articuladores de casi la totalidad de los pobladores, perdieron esta capacidad de convocatoria. La crisis económica agrandó las diferencias en las condiciones de vida de una población antes considerada –quizá con exageración– como homogénea. Una de las prácticas de sobrevivencia, la delincuencia, contribuyó a aumentar la fragmentación de los conos y sus distritos, al punto que encontramos barrios enrejados en los distritos más pobres.

Lo que colaboró a crear un tipo de articulación e identidad a los diferentes territorios de Lima fue el ingreso del gran capital financiero comercial. El ejemplo más notable de esta tendencia es en el Cono Norte, donde se invirtieron más de 50 millones de dólares para la creación del centro comercial que se conoce como Mega-Plaza. En este centro participan las cadenas más importantes de casas comerciales y de *comida rápida*, además de bancos. Antes algunos supermercados habían abierto establecimientos en la zona, pero la inversión y su impacto fueron menores. Además de Mega-Plaza, se han construido salas de cines que se comparan con las mejores de Lima, y el Gold's Gym, anunciado como “el gimnasio más grande del Perú” (Joseph A. et al., 2004: 33). Como veremos, el mercado de Moshoqueque y el centro comercial de Chiclayo juegan más o menos el mismo rol que Mega-Plaza en el cono, con la diferencia de que los mercados de Chiclayo son creados por los mismos pobladores y migrantes.

Los centros comerciales, más que las organizaciones sociales, los gobiernos locales o los circuitos económicos productivos, se están convirtiendo en los espacios públicos que dan identidad a los territorios. El mapa siguiente indica el avance en estos tipos de centros comerciales.

Mapa 4
Lima. Centros comerciales



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

LA ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: 2000 EN ADELANTE

Como hemos señalado, lo más sobresaliente del desarrollo de las ciudades, en el período de transición democrática, es el creciente rol dado a los gobiernos municipales y a la participación ciudadana. Los municipios están obligados por la Constitución y las leyes municipales y regionales a llevar a cabo procesos de planificación participativa y desarrollar su propios presupuestos participativos. En nuestro estudio queremos evaluar el potencial de estas estrategias de gestión y desarrollo, para ver en qué medida están contribuyendo a articular lo que está fragmentado dentro de los distritos. Se encuentran, por ejemplo, avances en la articulación de los actores en SMP que se ven en los comités intersectoriales distritales. Al nivel del Cono Norte de Lima se ha construido el Consejo Interdistrital que reúne a los alcaldes de

Lima Norte. En otras palabras, queremos saber si se ha llegado a un punto de inflexión que cambiaría la tendencia desde una mayor fragmentación hacia un proceso de articulación de lo diverso y segmentado en cada territorio de la metrópoli. Asimismo, queremos conocer si la democracia participativa está contribuyendo a abrir la “cancha chica” para las organizaciones sociales, permitiéndoles jugar en la “cancha grande” y articulando su realidad local a la realidad más amplia. Por ejemplo, hay casos que muestran que los pobladores de un distrito están coordinando con pobladores de otros vecinos para encontrar soluciones a problemas comunes. Por ejemplo, en SMP se están construyendo articulaciones con los distritos que forman lo que se denomina el Cono Norte o Lima Norte. Y desde el cono se están estableciendo relaciones con toda la ciudad o metrópoli.

Sabemos que los esfuerzos por revertir las tendencias a la fragmentación encuentran muchos obstáculos. Por ello hablamos de la *bi-furcación* del proceso, que puede seguir por inercia el camino hacia la desintegración o, con medidas concertadas, cambiar de rumbo. Entre los obstáculos, el principal sigue siendo la ya mencionada desintegración del sistema político y de sus actores. Otro factor negativo es la creciente pobreza, que se hace más urbana y más limeña, y la ascendente brecha social que aumenta en la ciudad, como indican los cuadros siguientes.

Cuadro 3
Lima. Pobreza

Porcentaje de población pobre									
	Total pobres			Pobres extremos			Pobres no extremos		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Total	53,4	50,7	54,1	19,0	14,7	14,8	34,4	36,0	39,3
Lima Metropolitana	42,4	35,5	45,2	5,5	2,4	4,7	36,9	33,1	40,4
Resto Urbano	50,4	48,9	49,8	13,0	7,6	8,4	37,4	41,3	41,4
Área Rural	65,5	64,8	66,1	36,2	31,9	30,1	29,3	32,9	36,0

Nota: pobres extremos son aquellos cuyo gasto total no alcanza para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria que satisface requerimientos mínimos nutricionales. Pobres no extremos son aquellos cuyo gasto cubre sus necesidades pero no les permite satisfacer otras necesidades básicas tales como educación, salud, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Cuánto (2001).

Cuadro 4
Brecha social

Área geográfica	1994	1997	2000
Total	0,392	0,386	0,403
Lima Metropolitana	0,363	0,384	0,404
Resto Urbano	0,374	0,332	0,370
Área Rural	0,371	0,312	0,326

Nota: Gasto per cápita a precios de Lima con base en el año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Cuánto (2001).

Tanto la brecha entre ricos y pobres como la pobreza misma son factores que limitan la posibilidad del funcionamiento de un sistema democrático, como ha mostrado el informe sobre democracia en América Latina (PNUD, 2004). Y a la vez tienden a limitar las miradas de los pobladores a lo inmediato, al corto plazo, y a la “cancha chica”, es decir, los actores comienzan a entender que sus intereses y problemas requieren de una visión más amplia de su realidad y de una participación más política. Un ejemplo de esta ampliación de visión es cuando los pobladores empiezan a comprender que el problema del agua sólo se puede resolver a nivel metropolitano. Nuestra investigación estará atenta al éxito o las limitaciones en ampliar las miradas, articulando el nivel *micro* con el *meso* y el *macro*.

Parte II

SAN MARTÍN DE PORRES: UNA VENTANA A LIMA

LOS INICIOS DE UN PROCESO DEMOCRÁTICO TRUNCADO

El distrito de SMP ubicado en el norte de Lima Metropolitana nos ofrece una ventana desde donde mirar los procesos económicos, sociales y políticos de nuestra megaciudad, comenzando con la etapa de expansión comercial de los años treinta, hasta la actual de transición y consolidación democráticas, pasando por etapas de industrialización, crisis y ajuste estructural. Como hemos señalado en la primera parte de nuestro estudio, en el contexto de la globalización y descentralización que marcan el presente y que sin duda continuarán por muchas décadas más, las ciudades serán un factor determinante en el tipo de desarrollo y de democracia predominantes en nuestros países llamados “periféricos”, pobres o “en vías de desarrollo”.

Son considerados periféricos por su antigüedad y ubicación en las afueras inmediatas de la ciudad amurallada. Recordemos que antes de 1875 Lima se encontraba cercada por murallas coloniales para protegerse de los ataques piratas durante la época colonial. Posteriormente, y por iniciativa del constructor de ferrocarriles Enrique Meiggs, se comenzaron a derribar dichas murallas (Calderón Cockburn, 2005: 79). Podemos observar en el distrito los procesos de migración, ocupación del terreno y construcción de la vivienda. Del mismo modo, en SMP se expresan las diversas formas de organización social de los barrios populares, y su

relación con los sindicatos y partidos políticos que se consolidaron en los mismos años de nuestro estudio. Finalmente, en el distrito podemos observar los intentos de construir un sistema político democrático compuesto por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, partidos y entidades del Estado. Esperamos encontrar en la mirada al distrito, sus procesos y actores clave, pistas para responder a nuestra pregunta constante y transversal en la reflexión: ¿por qué las organizaciones sociales populares –y los partidos políticos que los acompañaban– no pudieron progresar desde la conquista de sus derechos sociales fundamentales (la ciudadanía social) hacia una ciudadanía política proactiva? La mirada histórica nos permitirá analizar críticamente los procesos actuales, hacer propuestas y evitar caer en callejones sin salida.

Finalmente, hemos escogido un distrito en Lima Metropolitana que ha seguido todas las etapas del siglo pasado en el desarrollo de la ciudad. SMP fue considerado uno de los “pueblos jóvenes”. Esta terminología fue creada por el gobierno de Velasco Alvarado para señalar la fuerza pujante que mostraban los nuevos habitantes de Lima que conquistaban terreno, vivienda, servicios, derechos y organización reconocida –los componentes básicos de la ciudadanía social–. Algunos dirían que esta terminología fue para maquillar la pobreza, la marginalidad y la precariedad que también fueron parte de la realidad en los conos marginales de Lima. Ambas características existían juntas, una vitalidad y voluntad de progreso, y la aceptación de ser tratados como “pobres” en lugar de constructores de una nueva realidad. Lo que parece predominar en SMP hoy son las características, no de un “pueblo joven”, sino de un distrito que se está haciendo viejo sin haber logrado la plenitud de su adultez. En el distrito están abiertos ambos caminos de la bifurcación que enfrentan todas nuestras ciudades, un camino hacia el desarrollo y la armonía, y otro hacia la fragmentación y el caos.

Por ello, el distrito limeño es un buen punto de partida para una lectura comparativa del otro escenario de nuestro estudio, el distrito de JLO, en la provincia de Chiclayo. Como veremos en la parte III del estudio, JLO tiene las características de un distrito y de un pueblo realmente joven y pujante que, junto con otros distritos colindantes, está en proceso de construir lo que hemos denominado el “Gran Chiclayo”, un territorio aún sin una instancia de gobierno metropolitano que unifique a los distritos, pero que por sus propias dinámicas está cumpliendo las funciones de una megaciudad articuladora de su entorno. Sin embargo, si bien hay aspectos que permiten comparar la historia de SMP con los procesos actuales de JLO, los tiempos y las condiciones para el desarrollo y para la democratización son distintos. Esperamos que este estudio aporte elementos para comprender las posibilidades y limitaciones en cada uno de estos lugares.

UNA MIRADA A SAN MARTÍN DE PORRES HOY

SMP fue creado oficialmente en el año 1950, durante el gobierno del general Odría. Su territorio pertenecía al antiguo distrito de Carabaylo, uno de los primeros poblados creados durante la colonia. La actividad primigenia fue la agrícola, mas con el avance de los procesos de urbanización se fueron diversificando los oficios en este territorio. Surgió el comercio, a pequeña y, posteriormente, gran escala; se asentaron las nuevas industrias que acogerían gran parte de la mano de obra local, y se formaron y fortalecieron organizaciones territoriales que incidirían en la creación y consolidación del distrito, y que posteriormente serían actores clave en la forma de dotar de servicios a la ciudad.

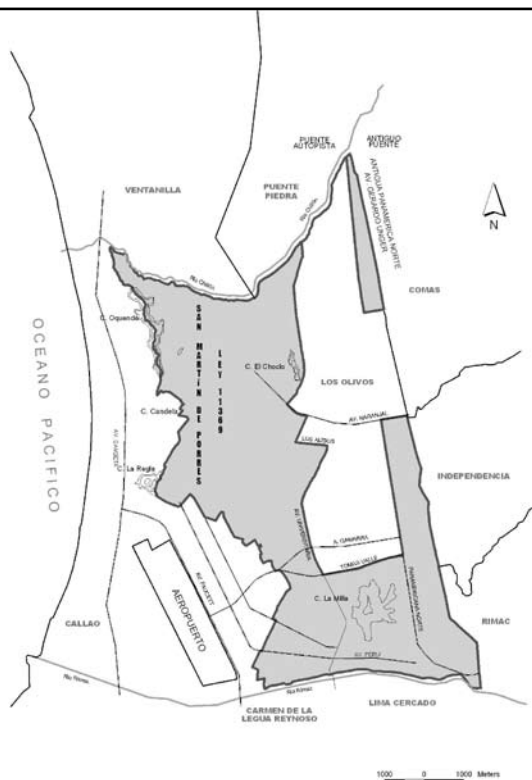
Pero más allá del recorrido histórico por etapas que realizaremos a lo largo del estudio, en esta sección revisaremos algunos aspectos que nos describan al distrito en el actual contexto, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿cómo está SMP en la actualidad? ¿Cuáles son sus principales características? ¿Dónde se ubica y cuáles son sus particularidades? ¿Qué problemas afectan a este distrito limeño?; preguntas que servirán de guía para ubicar al lector en el actual contexto, y otorgarle una mirada panorámica de las condiciones y características de este distrito del norte de Lima Metropolitana.

CREACIÓN Y UBICACIÓN DEL DISTRITO

El distrito de SMP se encuentra ubicado en la parte norte de Lima, en la margen derecha del río Rímac. El territorio que actualmente ocupa le perteneció al distrito de Carabaylo, que se fundó durante la última etapa del siglo XIX en la antigua Lima. Su límite actual está marcado, en el sur, por el río Rímac, que lo separa del Cercado de Lima y el distrito de Carmen de La Legua en la provincia constitucional del Callao. Al oeste limita con el Cercado del Callao; al norte, con Puente Piedra y Ventanilla, separados por el río Chillón. Al noreste limita con Los Olivos –distrito que se separó de SMP a finales de la década del ochenta– y al este, con los distritos de El Rímac e Independencia.

Mucho antes de su creación política, la zona ya estaba ocupada por pobladores migrantes que comenzaron a llegar a Lima a inicios de los años cuarenta, que provenían de diversas partes del país y se dedicaban inicialmente a las labores agrícolas. Posteriormente, con el terremoto de 1940, el Estado impulsa iniciativas de vivienda para los obreros, y se forman así los denominados barrios obreros, de los cuales el primero data de 1940, en la zona de la avenida Caquetá. Estos nuevos barrios acogerían a la clase trabajadora, la gran masa de pobladores que migraban a la capital y los que escapaban del centro tugurizado.

Mapa 5
Distrito de San Martín de Porres



Fuente: Municipalidad de San Martín de Porres (1987).

En el año 1950 se crea formalmente el distrito, mediante el Decreto Ley N° 11360 promulgado por el general Manuel Odría, el 22 de mayo. Su nombre original era distrito Obrero Industrial 27 de Octubre. Según algunas fuentes, la denominación tuvo por objetivo captar clientela política que legitimara al gobierno militar de Odría, debido a que esa fue la fecha en la que el general dio el golpe de Estado (Alternativa, 2002: 11); sin embargo, cabe la posibilidad de que esa iniciativa surgiera desde los mismos habitantes, pues muchas veces se buscaba el favor político del gobernante de turno mediante este tipo de estrategias populares, tácticas que no han cambiado desde esa época y que perduran hasta el día de hoy.

Posteriormente, el nombre del distrito fue cambiado por el de Fray San Martín de Porres, el “santo moreno” en proceso de beatifica-

ción, mediante la promulgación de la Ley N° 12662 del 25 de octubre de 1956. Finalmente, se determinó que el distrito de Fray San Martín de Porres se denominaría San Martín de Porres, mediante la promulgación de la Ley N° 25017, emitida el 4 de abril de 1989 (Alternativa, 2002: 4).

El distrito de SMP siempre fue uno de los más poblados de la capital a pesar de su división en 1989, fecha en la que un gran número de pobladores sanmartinianos decidió separarse y fundar el distrito de Los Olivos –como veremos más adelante–. Esto produjo que SMP perdiera algunas de sus más importantes urbanizaciones y, a su vez, los tributos que le arrendaban; de este modo, se deterioraron aún más las condiciones para el gobierno municipal. La capital o centro del distrito es el Barrio Obrero Industrial.

Mapa 6
San Martín de Porres en Lima Norte



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Sin embargo, esta no fue la única división que sufrió el distrito. Anteriormente, y a sólo seis años de su creación oficial, mediante la Ley N° 12538 del 2 de enero de 1956, se le ceden a la provincia constitucional del Callao los territorios de las ex haciendas Oquendo y Bocanegra, en donde actualmente se ubica el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez³².

Estas reducciones territoriales no impidieron que SMP siguiera siendo uno de los distritos más poblados de la capital. Su raigambre popular ha constituido seguramente una de las características que han permitido este aumento poblacional a lo largo de los años. Según información del censo de 1971, el distrito contaba con 230.813 habitantes, para pasar a 295.585 en el año 1981. En el penúltimo censo nacional, la cifra se ha incrementado a 380.384 habitantes. Las proyecciones para el año 2003 arrojan un total de 469.504 habitantes, bordeando el medio millón, lo que convierte a este gran distrito en atractivo para los intereses electorales de la clase política de turno.

Pero, a pesar del incremento de la población, la tasa de crecimiento ha seguido una tendencia decreciente en los últimos treinta años. En efecto, el crecimiento ha sido severamente afectado por la separación de Los Olivos del territorio sanmartinense, pero también se puede deducir, de acuerdo con el Cuadro 5, que las nuevas generaciones de segunda y hasta tercera generación optan por migrar hacia distritos aledaños que les permitan apropiarse de su propio espacio para la construcción de una vivienda independiente o en busca de una salida a la densificación urbana de un distrito ya tugurizado. Aquí cabe mencionar que las zonas en expansión de SMP se encuentran colindantes al distrito de Puente Piedra, que presenta, al igual que Santa Rosa, un incremento o por lo menos un nivel sostenido de su tasa de crecimiento.

32 El aeropuerto fue fundado el 17 de septiembre de 1965 mediante la Ley N° 15617.

Cuadro 5
Cono Norte. Tasa de crecimiento demográfico

Distrito	Tasa de crecimiento según rango de años				
	1940-1961	1961-1972	1972-1981	1981-1993	1993-1998
Ancón	4,9	3,6	4,6	7,3	6,4
Carabayllo	6,2	3,7	7,3	6,0	5,2
Comas	-	-	5,6	3,0	2,0
Independencia	-	-	2,5	2,4	1,6
Los Olivos	-	-	-	-	6,3
Puente Piedra	5,8	7,7	6,7	9,7	8,8
San Martín de Porres	-	8,2	6,4	-0,5	0,4
Santa Rosa	-	-	9,4	18,8	4,9
Ventanilla	-	-	1,8	14,0	4,1
Lima Norte	-	-	5,5	4,1	3,2

Fuente: INEI (1997).

POBREZA Y CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS

El problema de la pobreza afecta a más de la mitad de los habitantes del país; según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2002), en la actualidad el 54,3% de la población peruana se encuentra viviendo en estado de pobreza. En SMP también se da este fenómeno que se aprecia, al igual que en todo el cono, en la presencia de grandes cinturones periféricos de pobreza, que se aíslan del resto de la urbe para sobrevivir³³.

La presencia o surgimiento de estos cinturones alrededor del distrito determinan niveles de baja calidad de vida para la población; sin embargo, SMP es uno de los distritos de Lima Norte con el menor índice de pobreza, si lo comparamos con otros distritos de esta parte de la ciudad (Cuadro 6)³⁴.

33 En el distrito tenemos el caso emblemático de la zona de Chuquitanta, que ha sido abandonada en la práctica por las diferentes gestiones municipales, y que actualmente lucha por ser incluida en la ejecución de proyectos del presupuesto del siguiente año, asistiendo tanto a diversos eventos de la sociedad civil como a los promovidos por las autoridades, por ejemplo, al 1° Taller del Presupuesto Participativo 2005.

34 Citado por Montoya Canchis (2003: 66).

Cuadro 6
Cono Norte. Índice de pobreza por distritos

Distritos	Índice de pobreza
Ancón	20,1
Carabayillo	13,0
Comas	7,8
Independencia	7,2
Los Olivos	11,9
Puente Piedra	18,8
San Martín de Porres	5,7
Santa Rosa	15,6
Ventanilla	18,5
Promedio	13,2

Fuente: FONCODES (2001).

Observamos en el cuadro anterior que SMP es el distrito con menores índices de pobreza en todo Lima Norte. Esto se explica porque a lo largo de los años las condiciones de vida han mejorado gracias a las luchas de las organizaciones sociales, que lograron consolidar a este distrito. Sin embargo, cabe mencionar que en los barrios obreros y en otras zonas aledañas, ya tugurizadas, la población sigue viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Para el año de 1993, en SMP vivían alrededor de 409 mil personas, de las cuales la mayoría era pobre (48,4%); los muy pobres alcanzaban el 17% de los pobladores, y existía un 6,8% de pobres extremos, siguiendo el método integrado. Mientras que tan sólo a un 27,8%, 113.702 habitantes, se lo consideraba no pobre.

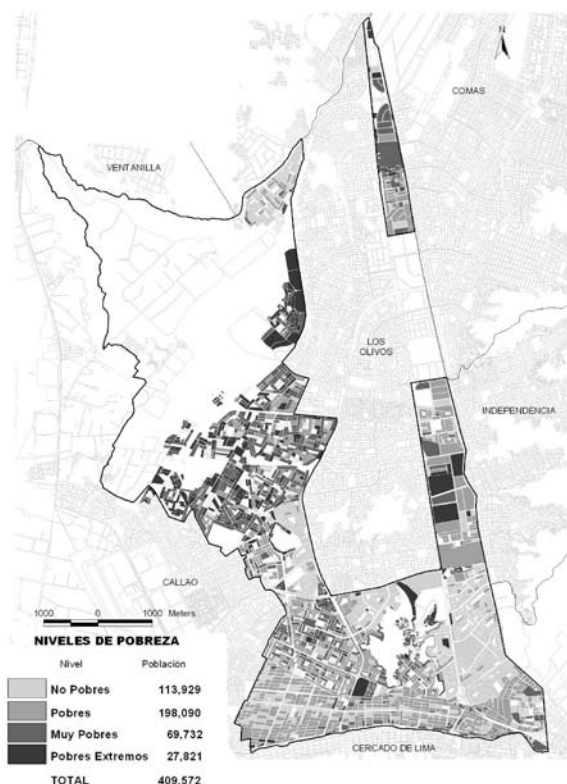
Cuadro 7
San Martín de Porres. Niveles de pobreza

Pobreza	Población
No pobres	113.929
Pobres	198.090
Muy pobres	69.732
Pobres extremos	27.821
Total	409.572

Fuente: Elaborado por el Departamento de Sistemas/SIG-Alternativa (INEI, 1993).

Si observamos el mapa de pobreza del distrito, podemos advertir que la población pobre es la que se encuentra en la periferia distrital. Y nos podemos aventurar a afirmar, basados en la observación del centro distrital, que esta población proviene de otros distritos, pero que principalmente huye del centro consolidado, que se encuentra en un proceso de tugurización debido a la subdivisión de las casonas del centro y a la proliferación de corralones, callejones y quintas. Esta tugurización es inminente ante el crecimiento hacia adentro y hacia arriba del distrito; es decir, la densificación de las viviendas. Tengamos en cuenta que la ocupación del terreno del distrito se dio hace más de sesenta años, y las condiciones de las viviendas ya no son las más óptimas, por lo que es legítima la búsqueda de nuevos espacios donde residir.

Mapa 7
San Martín de Porres. Pobreza



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

En cuanto a la implementación de los servicios públicos básicos podemos decir que, gracias a las luchas de las organizaciones sociales distritales, SMP es un distrito en su mayoría consolidado, pues cuenta con una gran cobertura de servicio de agua potable, desagüe y luz eléctrica, tendencia que va en aumento, como podemos observar en los siguientes cuadros.

Cuadro 8
San Martín de Porres. Vivienda

Tipo de servicio higiénico	1993		2003	
	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%
Red pública	57.786	83,8	90.480	86,1
Pilón de uso público	6.113	8,9	7.280	6,9
Pozo	1.049	1,5	208	0,2
Camión cisterna u otro similar	3.923	5,7	7.072	6,7
Río, acequia, manantial	126	0,2	-	-
Total de viviendas	68.997	100	105.040	100

Fuente : INEI (1993) e INEI (2003a).

La mayoría de las viviendas del distrito cuenta con conexión de agua a red pública. Sin embargo, aún existe en 2003 un 13,8% que no dispone de ese servicio. Esta situación se presenta en las zonas de mayor pendiente, en la que el tendido de las redes de desagüe se dificulta por el escaso o nulo planeamiento de la ocupación humana. Ante esta carencia, los pobladores tienen que recurrir a otro tipo de abastecimiento, como es la instalación de pozos o canaletas, sin mencionar el abastecimiento de los camiones cisternas, que lucran con el recurso hídrico.

Desde la década del noventa, el distrito cuenta con una amplia cobertura del servicio de energía eléctrica. En la actualidad, la cobertura es prácticamente universal, y alcanza al 92,3% del total de viviendas.

Cuadro 9

San Martín de Porres. Viviendas particulares con ocupantes presentes,
según disponibilidad de alumbrado eléctrico

Tipo de vivienda	1993		2003	
	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%
Total de viviendas	69.466	100	105.040	100
Sí dispone	62.787	90,4	96.928	92,3
No dispone	6.679	9,6	8.112	7,7

Fuente: INEI (1993; 2003a).

Como hemos visto, el distrito de SMP es uno de los más consolidados del Cono Norte, al tener la cobertura de los servicios básicos muy difundida. También se ha caracterizado por el elevado nivel educativo de su población. En la actualidad, es el distrito con mayor número de habitantes con educación secundaria de Lima Norte (119.876) después de Comas (133.978), pero además es el que mayores grados de instrucción alcanza, si se lo compara con los niveles del resto de los distritos de esta parte de Lima (Cuadros 10 y 11).

Cuadro 10

Lima Norte. Población de 15 años y más, según nivel de instrucción alcanzado

Distritos	Grado de instrucción						Población total
	Sin nivel	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior	No especifica	
Ancón	424	28	2.623	7.348	2.522	277	13.222
Carabaylo	3.984	249	15.622	33.425	14.766	1.416	69.462
Comas	11.460	825	58.579	133.978	69.892	3.383	278.117
Independencia	6.246	374	28.817	60.111	31.976	1.601	129.125
Los Olivos	4.632	433	26.268	69.948	52.364	1.937	155.582
Puente Piedra	3.782	188	15.969	32.022	12.268	915	65.144
San Martín de Porres	7.806	773	48.150	119.876	91.985	2.993	271.583
Santa Rosa	97	8	445	1.502	585	131	2.768
Ventanilla	2.048	124	12.217	29.780	13.661	883	58.713
Total Lima Norte	40.479	3.002	208.690	487.990	290.019	13.536	1.043.716
%	3,9	0,3	20,0	46,8	27,8	1,3	100

Fuente: INEI (1996).

SMP es el distrito de Lima Norte con la mayor cantidad de pobladores con educación superior (alrededor de 91.985), seguido de lejos por otro populoso distrito (Comas), que cuenta con 69.892 pobladores en este nivel. En el siguiente cuadro observamos en detalle la composición de los niveles educativos de los habitantes del distrito. Es de notar que, a pesar de la gran oferta de educación técnica en el distrito, y más aún en Lima Norte, son mayoría los pobladores con educación superior universitaria, si los comparamos con los que han recibido o reciben educación no universitaria (15,4% frente al 12,6%, respectivamente).

Cuadro 11

San Martín de Porres. Población total de 3 años y más, según nivel de educación alcanzado

Nivel de educación alcanzado	2003	
	Número de personas	%
Población total de 3 años y más	536.848	100
Sin nivel	14.144	2,6
Inicial	14.768	2,8
Primaria incompleta	79.872	14,9
Primaria completa	47.632	8,9
Secundaria incompleta	69.264	12,9
Secundaria completa	160.784	29,9
Superior no universitario incompleto	21.632	4,0
Superior no universitario completo	45.968	8,6
Superior universitario incompleto	28.704	5,3
Superior universitario completo	54.080	10,1

Fuente: INEI (1993; 2003a).

La presencia mayoritaria de población que ha tenido acceso a la educación superior puede deberse a la proximidad de dos de las más importantes universidades estatales del país: la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (en el Cercado de Lima) y la Universidad Nacional de Ingeniería, ubicada dentro del mismo distrito, en la parte colindante con el distrito de El Rímac. Además, si consideramos que la mayor parte de los habitantes del distrito de SMP son migrantes, debemos tener en cuenta que las aspiraciones de ascenso social de esta población pudieron haberse orientado a obtener una mejor educación para ellos o para sus familias.

En el ámbito educativo, Odría implementó una campaña intensiva de construcción de colegios a lo largo de todo el territorio nacional.

La experiencia educativa planificada era una innovación en la historia del Perú. Surge de este modo una política educativa, una de las primeras con gran cobertura (nacional), y de la que se beneficiaron especialmente los habitantes de las ciudades. La procura de una mejor educación para la población buscaba ofrecer servicios superiores a los sectores de clase media y a una burguesía que cada vez cobraba mayor importancia y peso en el escenario político. Sin embargo, en medio de este esfuerzo también se favorecieron las grandes mayorías. La democratización de la educación se dio beneficiando indirectamente a las grandes masas de población antes excluidas que habitaban los barrios populares de Lima.

Las obras de infraestructura educativa, que significaron la ampliación de la escolarización, fueron la creación de 13 colegios nacionales, 65 núcleos escolares campesinos, 3 institutos industriales, 64 escuelas primarias y 28 Grandes Unidades Escolares (GUES) (Pezo et al., 1978: 26-29), una de ellas, la GUES José Granda, ubicada en el distrito. En Lima, el número de escuelas de educación primaria pública se incrementó con el tiempo. En 1943 eran 710 escuelas, para llegar a 1.060 en el año 1953, y aumentar a 2.694 en 1964 (Contreras, 2004: 263-264).

Como vemos en el siguiente cuadro, SMP cuenta con mayor cantidad de infraestructura educativa que otros distritos de Lima Norte y ofrece, a su vez, la educación más diversificada.

Cuadro 12
Lima Norte. Centros educativos estatales 2000

Distritos	Total	Inicial	Primaria de menores	Primaria de adultos	Especial	Secundaria de menores	Secundaria de adultos	Ocupacional
Ancón	19	7	6	1	0	4	1	0
Carabayllo	72	23	29	1	2	13	2	2
Comas	153	42	58	4	3	33	8	5
Independencia	70	21	23	4	1	16	4	1
Los Olivos	101	27	33	7	0	25	7	2
Puente Piedra	105	41	37	0	4	20	2	1
SMP	167	44	63	9	1	33	12	5
Santa Rosa	3	2	1	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Educación (2007).

Todos estos antecedentes han consolidado a SMP como uno de los distritos que cuenta con una riqueza no siempre tomada en cuenta, la del capital humano. La población educada del distrito no sólo se destaca por ser mayoritaria en Lima Norte, sino también porque la calidad de sus profesionales ha sido un motor del desarrollo reciente de las empresas, microempresas y diversas organizaciones de esta parte de Lima. Estas han pasado ya por un proceso de acumulación de capital que les permite ahora diferenciarse y comenzar a crecer.

LAS ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LA MEGACIUDAD

Nuestra mirada al distrito de SMP, al igual que a JLO, es procesal; es decir, queremos ver los cambios que se producen en las diferentes etapas de su historia, partiendo de la década del treinta en el caso de SMP, que inicia una etapa de expansión de la ciudad capital, que se abre al comercio interior y exterior. Para determinar y realizar el seguimiento de las etapas, nuestro análisis persigue cuatro preguntas o aspectos fundamentales. El primero de ellos se refiere a los aspectos económicos predominantes en la ciudad. Como veremos, el tipo de desarrollo económico influye en la naturaleza y estructura de la ciudad, sin que ello se entienda como un reduccionismo determinista, que queremos soslayar. Es decir, el modelo económico y sus características contribuyen, y son algunas de las causas de las tendencias señaladas en este estudio; tendencias que, creemos, son multicausales, aunque existe, sin duda, una tendencia creciente a reemplazar la gestión política democrática por un seguimiento apolítico de las “leyes del mercado”.

Un segundo aspecto, muy ligado al primero, es la forma de ocupación del territorio de la metrópoli, y de construcción de la vivienda y los servicios urbanos. Cada una de las etapas muestra particularidades en el análisis territorial de la ciudad y de los flujos o barreras entre los pobladores de los diferentes sectores. El tercer aspecto, que fluye de los dos primeros e influye en el cuarto, es el organizativo. Las organizaciones de los pobladores han jugado un papel central, pero cambiante, en la conquista del territorio y de la vivienda, y en la manera de gestión de la ciudad. Nuestro enfoque, lejos de romanticismos y derrotismos, analiza las características particulares de las organizaciones en cada etapa.

Finalmente, el cuarto aspecto u óptica de lectura, que es a la vez nuestra pregunta de partida y de llegada en el estudio, es el aspecto político, que ha estado presente desde los inicios de los barrios populares o marginales de la megaciudad. Todos estos aspectos están estrechamente ligados en la realidad de la ciudad. Señala Julio Calderón Cockburn (2005: 54):

Se considera al espacio como la dimensión material de la sociedad articulada al tiempo. Sociedad y espacio constituyen una unidad, pues una visión aislada que separe naturaleza y cultura destruiría el principio básico de toda ciencia social: que materia y conciencia están interrelacionadas.

Nuestra pregunta central es si se está avanzando hacia un sistema político democrático que supere el estancamiento de la ciudadanía en el nivel social. De forma particular, queremos enfocar en el sistema político, además de las organizaciones sociales, los partidos políticos y el Estado, evaluando sus cambiantes roles y relación con la sociedad civil, sus líderes y organizaciones. Cerramos el análisis de las etapas con una pregunta sobre la posibilidad y las condiciones que permitirán avanzar hacia un tipo de desarrollo, un tipo de ciudad y un sistema político que permita vivir en armonía y buscar el bienestar individual y el bien común entre personas y grupos de intereses diferentes. Lima, el Gran Chiclayo y las demás ciudades importantes del país están, como hemos dicho, frente a una *bifurcación*, con caminos que se abren hacia el caos y la fragmentación –la tendencia que parece predominar–, o hacia la construcción de ciudades articuladoras de lo diferente y hacia un tipo de desarrollo que tiene lugar en el mercado, pero que se dirige por la política democrática.

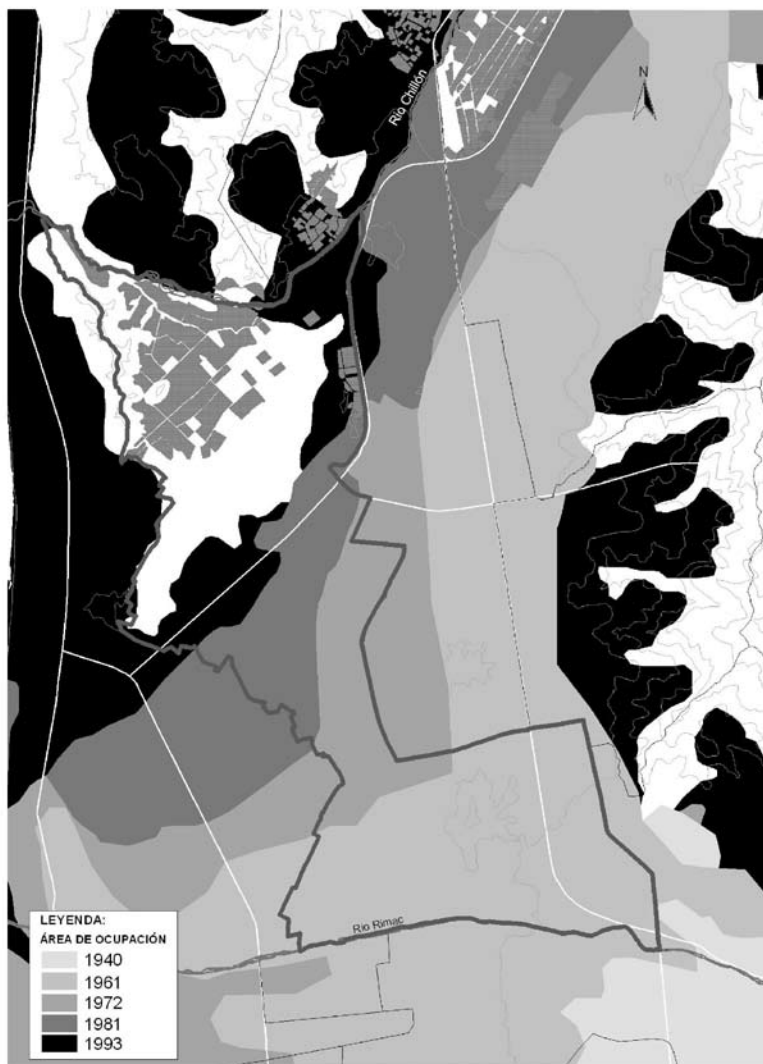
Hemos sintetizado la lectura del desarrollo de la megaciudad en varias etapas y subetapas:

- La primera etapa: expansión por comercio (1930-1956).
- La segunda etapa: ISI (1956-1975).
- La tercera etapa: crisis e inicio de ajustes estructurales (1975-1992).
- La cuarta etapa: autogolpe y consolidación neoliberal (1992-2000).
- La quinta etapa: transición democrática (2000-2001).
- La sexta etapa: participación ciudadana (2001 en adelante).

PRIMERA ETAPA: EXPANSIÓN POR COMERCIO (1930-1956) EXPANSIÓN COMERCIAL

Mapa 8

San Martín de Porres. Proceso de ocupación territorial



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Los primeros cambios importantes en Lima se sintieron durante y después del segundo gobierno de Augusto Bernardino Leguía, quien dio un golpe de Estado en 1919, y cuyo gobierno duraría hasta 1930. Previo a ello, en la Lima del virreinato no hubo una gran segregación en la ocupación del territorio, pues “al lado de las grandes casonas de los conquistadores se encontraban callejones de esclavos, indios y miembros de las castas” (Calderón Cockburn, 2005: 55). Sin embargo, el crecimiento económico con la exportación del guano a finales del siglo XIX dio un impulso a la modernización. Durante el gobierno de Leguía, Lima pasó de ser la quinta ciudad más poblada en 1812 (censo en Calderón Cockburn, 2005) a ser la primera. Las ganancias del guano permitieron al Estado invertir en infraestructura, lo que abrió a Lima al mercado interno. Leguía construyó o mejoró más de 20 mil kilómetros de carreteras, apoyado en la Ley de Conscripción Vial (1920) que, como hemos mencionado en el capítulo anterior, obligaba a los ciudadanos a trabajar sin remuneración durante un día para el Estado, y esto se podía evitar pagando el tributo correspondiente. Es con este tipo de medidas que el Estado asume el rol de agente en el crecimiento de la ciudad. Junto con las carreteras, Leguía promovió la inversión privada en la expansión ferroviaria, a la vez que el Estado invirtió en el mejoramiento del puerto de Callao.

Los primeros pobladores de SMP se asentaban en una zona mayoritariamente rural en los años treinta y cuarenta, y encontraron un naciente mercado interno entre sus pares para productos de primera necesidad. Mientras parte de los nuevos habitantes, sobre todo los hombres, encontraban trabajo en la construcción y en las empresas comerciales e industriales, otros comenzaron a trabajar como vendedores de productos agrícolas, realizando las primeras ventas de productos de pan llevar (tales como tubérculos, hortalizas, legumbres, frutales, algodón, etc.), que los más de los pobladores no podían ya obtener por sí mismos. Luego surgen los primeros intermediarios entre los productores agrícolas y los habitantes del distrito. Entre las actividades económicas internas a los barrios en las que se ocupaban los pobladores, la que más se destacó fue el comercio; fue de esta manera como comenzaron a formarse los primeros mercados de abastos. Los comerciantes eran los primeros proveedores y constituían el inicio de la historia de un circuito comercial que crecía desde dentro, conforme pasaban los años.

La diversidad de los migrantes trajo consigo una amplia variedad en la configuración de la población. La mayoría venía de la parte norte del país, de Ancash, Cajamarca, Amazonas, Piura, etc. Esta complejidad no fue óbice para la organización, como veremos más adelante. Pero estas diferentes procedencias determinaron también que se activaran

diferentes circuitos comerciales de provincias con la capital. Las redes de paisanaje, que nunca se desconectaron, sirvieron para orientar las rutas comerciales de estos productos, en un mercado naciente, donde se sacaba provecho del entorno.

La existencia de un circuito comercial que proveía abastos implicaba además la dedicación de una clase especializada en estas labores. Esta fue la clase de los comerciantes, que se consolidó y construyó los llamados Centros de Abasto Intermedio, que actualmente abastecen al Cono Norte.

Este comercio se caracterizaba en un principio por ser minorista y poco tecnificado, lo que implica que no existiera gran margen de ganancia y que se convirtiera, en la práctica, en una estrategia más para la sobrevivencia de la clase de menos ingresos, marginada en el mercado de trabajo formal y sin acceso a beneficios sociales. Con el transcurrir del tiempo y debido al bajo costo de la mano de obra, esta actividad otorgó mayor margen de ganancia al que se aventurara a invertir en el comercio mayorista. Así se constituye en un distrito comercial, en el que el comercio minorista resultó ser un verdadero colchón social de los excluidos.

OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Los cambios económicos también influyeron en la ocupación del territorio de la ahora metrópoli. Las clases altas comenzaron a dejar el centro de la ciudad para ocupar terrenos hacia el sur, aprovechando la Ley de Expropiación Forzosa, promulgada en 1920. Y las zonas céntricas rápidamente se tugurizaron con el crecimiento de las clases de menos ingresos. Un ejemplo de ello es la zona de Barrios Altos que, según el censo de Lima de 1908, contenía al 16,5% de las viviendas pero albergaba al 60,8% de la población (Calderón Cockburn, 2005: 81). Leguía consolidó este tipo de transformación interna extendiendo la red vial de la ciudad hacia el sur y el este, hacia el puerto de Callao, “activando un irracional proceso de urbanización, cuyo paradigma será el suburbio norteamericano y su proyección tipológica: la villa y el chalet”³⁵.

Una de las consecuencias del crecimiento comercial y de la red vial es que a mediados de la década del treinta la capital se hacía más atractiva para los residentes de provincia. Era el comienzo de las olas migratorias a nivel nacional. Leguía se había presentado como el defensor de la clase indígena y de las clases populares, para las cuales la migración constituía una de las pocas vías de mejoramiento del nivel de vida de la población que ocupaba el campo. El flujo migratorio produce notables cambios en la fisonomía urbana de Lima. La gran presencia poblacional que densificaba las zonas centrales de la ciudad y empezaba

³⁵ Ver texto del Portal Peruano de Arquitectura <www.arquandina.com/pages/p3/p3_info.htm>.

a poblar los alrededores de la naciente metrópoli incrementó y creó una demanda de nuevas viviendas y de una red vial interurbana.

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

Si bien no hay consenso sobre cuándo y dónde se produjeron los primeros asentamientos humanos en los extramuros de Lima (las barriadas, asentamientos humanos, urbanizaciones populares o pueblos jóvenes –las formas de ocupar el suelo y los nombres dados a ellas son muchos–), lo cierto es que uno de los primeros lugares del desborde de la población se produjo en el territorio situado en la carretera hacia el norte del país, en la ribera derecha del río Rímac.

El primer asentamiento, llamado en su inicio Barrio Obrero, fue promovido por los trabajadores de construcción civil, una de las bases más importantes de la recién fundada Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). El número de trabajadores de construcción civil aumentó el ritmo de la expansión económica y territorial de la metrópoli para atender a las demandas de vivienda para las clases medias y altas, para el desarrollo de la infraestructura urbana y para las obras públicas, como la modernización del puerto de Callao.

El rol de la CGTP en la ocupación y desarrollo del Barrio Obrero es doblemente importante para entender el proceso organizativo y político de los barrios de migrantes hacia la capital. Por un lado, los sindicalistas contribuyeron en la organización vecinal, que llegó a articular a prácticamente toda la población barrial. Esta organización ha sido el instrumento principal en la conquista de los derechos urbanos –terreno, vivienda y servicios– y otros derechos sociales, como la educación o la atención en salud. Junto con los derechos laborales logrados por los sindicatos, los derechos urbanos forman parte de la conquista de la “ciudadanía social”, a la cual hemos hecho mención.

La articulación de la población en un contingente ordenado propició una participación activa que surgió desde abajo, que enriqueció el bagaje organizativo de la población y de sus dirigencias, aprendiendo en la práctica una serie de estrategias de negociación y manejo de conflictos que se han ido ejerciendo a lo largo de los años³⁶. Las olas de migrantes han significado una de las transformaciones más importantes a nivel nacional, y sus consecuencias se observan en cada una de las ciudades centrales, pero con mayor nitidez en Lima. La interacción con grupos similares y diferentes, la riqueza de una miscelánea cultural

36 La capacidad de las organizaciones de migrantes, este “capital social”, ha sido tema de reflexión de muchos analistas peruanos, entre los cuales mencionamos a Quijano (1977); Franco (1991); Degregori et al. (1986); Golte y Adams (1987); López Jiménez (1997) y López Ricci y Joseph A. (2002).

reflejada en la manifestación de tradiciones culturales (fiestas, ritos y costumbres) que también migraron con ellos reflejaban un espíritu emprendedor que pretendía luchar contra la adversidad, no sin saber que ello conllevaba esfuerzos muy duros, en nuevos territorios sin servicios básicos, que tendrían que conquistar y hacer suyos.

Algunos autores atribuyen esta vocación organizativa a una experiencia anterior, traída desde el mundo andino por los migrantes, quienes en sus lugares de origen se regían –ellos mismos o su comunidad– por un ordenamiento comunal tradicional que proviene de tiempos muy remotos, posiblemente desde el *ayllu*³⁷.

El segundo factor de importancia en la relación con la CGTP es la influencia, por no decir el “control”, del Partido Socialista –luego PCP– en la central. La presencia político-partidaria en la organización vecinal era una de sus características principales, que se expresaron en las diversas manifestaciones de lo que se llegó a llamar “movimiento barrial”. La relación corporativista de los partidos de izquierda con las organizaciones sociales ha signado el proceso político durante todo el período entre los años treinta hasta después de la transición democrática en 1980, fecha que marca la involución del proceso político y que frenó el avance hacia la ciudadanía plena. Este punto lo retomaremos en el mencionado período. Durante los años de fuertes luchas reivindicativas –por la tierra, el salario y derechos laborales, y por el terreno y la vivienda–, esta relación del partido con el mundo popular daba frutos en las conquistas logradas.

Mención especial merece el rol de las mujeres en los nuevos asentamientos. Ellas aseguraban la reposición de la fuerza de trabajo y tuvieron un papel central en la vida cotidiana del barrio. En el fondo, fueron ellas quienes tenían que enfrentar, todos los días y durante todo el día, la falta de servicios y otras necesidades básicas de la vida urbana. Sin embargo, su liderazgo real en la comunidad no tuvo un reconocimiento merecido en la organización vecinal y política. Esa injusticia empieza a cambiar en los años ochenta, como veremos en el período correspondiente.

Por su parte mientras los migrantes varones giran por la ciudad hasta enraizarse en un trabajo estable, las mujeres encallan mayormente en el trabajo doméstico, el cual, a pesar de sus connotaciones serviles, les servirá como “base de operaciones” a partir de la cual comienzan a tejer su nueva red de relaciones urbanas, que les permitirán independizarse (Degregori et al., 1986: 94).

37 Ver, por ejemplo, Golte y Adams (1987); Degregori et al. (1986) y Adams y Valdivia (1991).

EL ROL DEL ESTADO

El rol del Estado y su relación con los pobladores de las barriadas y con sus organizaciones sociales ha sido pragmático, de represión y concesión. Lo mismo se puede decir de las organizaciones sociales que mucho antes –en la lucha por las tierras y por los derechos laborales– habían aprendido a combinar la movilización de masas, a veces con violencia, con la negociación. La triangulación –organizaciones sociales, partidos políticos y Estado– ha funcionado a manera de *sistema político* durante casi todo el siglo pasado, lo que permitió al Estado mantener a las masas populares dentro de los parámetros de los diversos proyectos políticos de los gobiernos de turno.

El sistema de choque y negociación ha permitido avances significativos en las demandas sociales por parte de los trabajadores y pobladores, y, finalmente, dotó a los partidos políticos, el APRA y los de la izquierda, de una base de poder, creando para ellos la ilusión de tener un proyecto político de gobierno y poder. El tiempo y el retorno a la democracia representativa se encargarán de mostrar cuán débil era el bloque histórico que cuestionaba aspectos de los proyectos liberal y neoliberal derechistas. Aquí retomamos el meollo de la investigación con nuestras preguntas: ¿qué impidió la construcción del proyecto histórico alternativo al dominante?; ¿habría sido posible otra forma de hacer política en esos años de gran movilización? y ¿cuáles son las posibilidades y condiciones ahora para construir un sistema político democrático como instrumento para lanzar un proyecto de bien común?

La estabilidad del distrito de SMP se consolidó aún más con la llegada al poder del general Manuel A. Odría. Fue durante su gobierno que se comenzaron a brindar algunos nuevos servicios a la ciudad. Recordemos que ya durante la etapa de Leguía se había configurado la estructura vial capitalina, y eran necesarios servicios complementarios para las nuevas ocupaciones y para una población cada vez más creciente. Algunos de estos servicios fueron la construcción de las unidades vecinales y Agrupaciones de Vivienda, y la construcción de hospitales, entre otros.

Durante el gobierno del general Manuel A. Odría, el 22 de mayo de 1950 se constituye el distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, mediante la Ley N° 11360, y en el mismo año se aprueba la Ley N° 11588 de adjudicación de tierras, a partir de la cual la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano confeccionó un plano que colocaría al barrio –hoy conocido como Urbanización Perú– en proceso de población ordenada y planificada, a diferencia de las zonas de Caquetá, Piñonate y Zarumilla. El nombre otorgado al distrito, Obrero Industrial 27 de Octubre, escondía un interés político, la perdurabilidad de la fecha en la que el general Odría había dado el golpe de Estado y había ascendido al Palacio de Gobierno.

Este reconocimiento legal de lo que ya era una gran urbanización significó un incremento de la construcción de viviendas, pues una vez que los asentamientos fueron reconocidos legalmente, ya no existían los temores o riesgos de antes para aventurarse a construir en un espacio en el que los invasores podrían ser expulsados o simplemente reemplazados por otros. Si bien es cierto que la creación legal del distrito no significaba una legalización o una formalización de la propiedad de las viviendas, era el primer paso para su consecución. Abría la cancha a la participación, y propiciaba un auge de expectativas en cuanto a la dirección de un posible gobierno local.

Mapa 9
Cono Norte. Barrio Obrero



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

La política de vivienda del gobierno frente a la creciente inmigración fue *permisiva*. Junto con la autoconstrucción existían proyectos de vivienda desde el Estado, conocidos como los barrios obreros. A raíz de la decisión de construir un barrio obrero en la avenida Caquetá, en SMP, comienzan a poblarse los alrededores de la zona, como en el caso de la Urbanización Piñonate (hoy Miguel Grau).

Durante el gobierno del general Oscar R. Benavides (1934-1939) se inició la constitución de los tres sectores denominados “Barrios Obreros” para que el incipiente proletariado limeño, hasta entonces hacinado en callejones y tugurios del viejo casco urbano, pudiese radicar cerca del cordón industrial que comenzaba a formarse a lo largo de las avenidas Argentina y Colonial, en la otra margen del río Rímac³⁸.

SEGUNDA ETAPA: ISI (1956-1975)

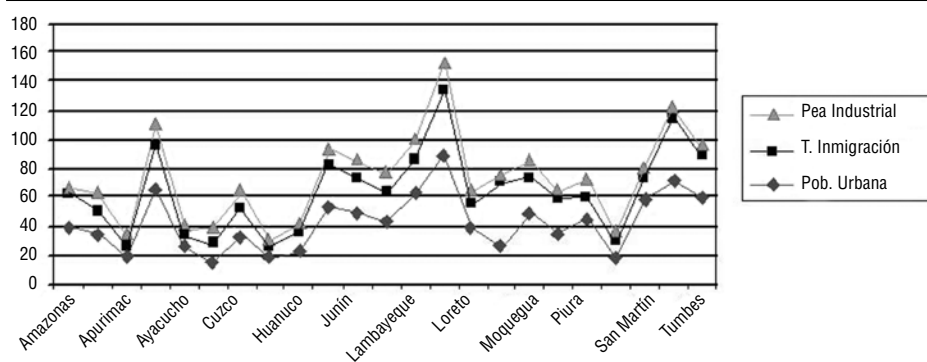
TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

La transformación de las principales ciudades del país, particularmente de la metrópoli de Lima, se acentúa con el impulso a la industrialización, siguiendo la pauta de la CEPAL de *ISI*. La participación de la industria manufacturera en el PIB aumentó del 5,3% en 1961 al 24,9% en 1972. En los mismos años, la población urbana creció del 40,6 al 52,1%.

La relación entre el crecimiento urbano y el proceso de industrialización se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 3

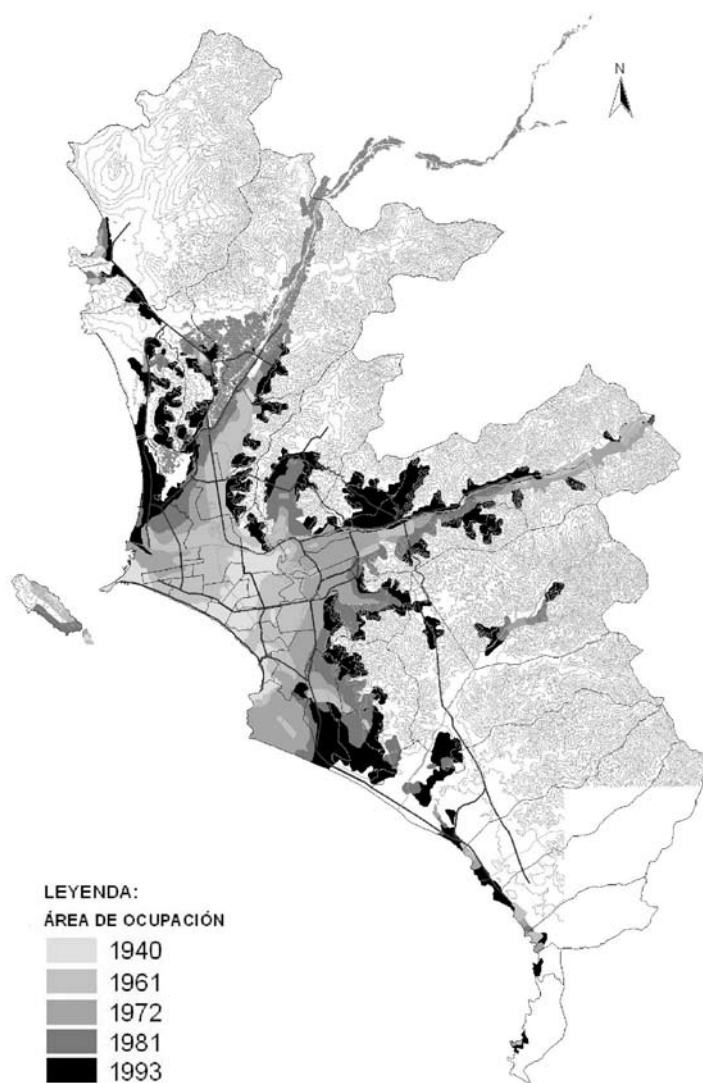
Relación entre crecimiento industrial, urbano e inmigración por departamentos, 1961



Fuente: Joseph A. (1999: 42).

³⁸ Entrevista a Juan José Velarde Benítez, dirigente de la Asociación de Propietarios del 3° Barrio Obrero.

Mapa 10
Lima Metropolitana. Proceso de ocupación territorial



Fuente: INEI. Censos nacionales 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 (Angulo, 2001: 7).

Este crecimiento poblacional en Lima Metropolitana en los años de auge industrial fue absorbido principalmente por los conos de Lima –norte, este y sur–. En la etapa de crecimiento por crisis, que veremos líneas abajo, los migrantes expulsados de las áreas rurales también se ubicaron en los conos, pero con dinámicas económicas, políticas y sociales marcadamente distintas. El crecimiento económico –en este caso comercial e industrial– fue acompañado por el crecimiento del aparato estatal, como soporte y administración de desarrollo económico³⁹.

En los años de crecimiento industrial, la primacía de Lima aumentó no sólo en términos del número de población, sino también en términos de concentración de la actividad económica, centrada en los sectores industrial y financiero.

Cuadro 13

Lima metropolitana. Proporción de la población respecto a la población total del país

Año	Población nacional	Población LM	LM respecto al país (%)
1940	7.023.111	661.508	9,4
1961	10.420.357	1.901.927	18,3
1972	14.121.564	3.418.452	24,2
1981	17.762.231	4.835.793	27,2
1993	22.639.443	6.434.323	28,4

Fuente: INEI (1996).

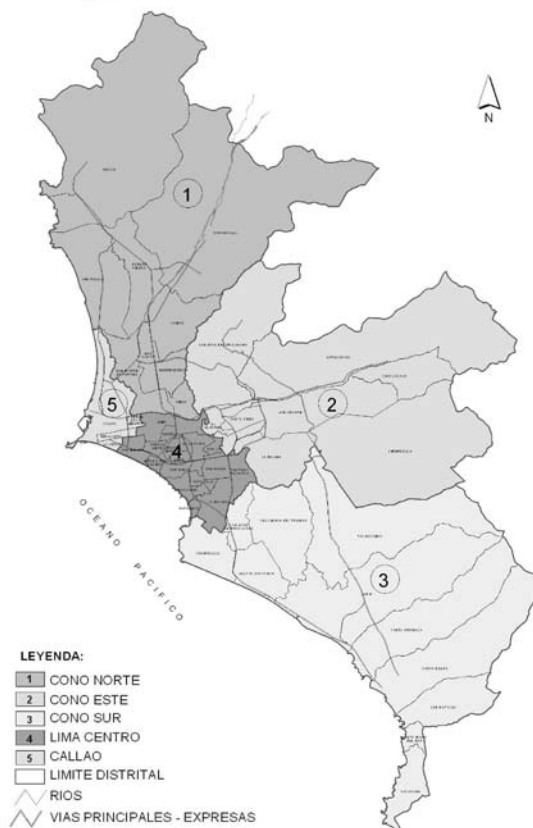
En cuanto a SMP, la ocupación del territorio siguió la lógica del desarrollo industrial y comercial. Los migrantes se instalaron en la ribera derecha del río Rímac y por ambos lados de la carretera Panamericana Sur. Las nuevas fábricas se ubicaron en la ribera izquierda del río y en la misma carretera hacia el sur. Y los nuevos mercados de abasto tanto de alimentos como de materiales de construcción se ubicaron en zona de confluencia como el mercado de Caquetá, situado en el cruce de la carretera Panamericana Norte y la avenida Caquetá, en la entrada a la zona consolidada de la metrópoli.

Lo más importante de esta forma de ocupación del terreno es que los conos, considerados marginales, sí estaban articulados a Lima Metropolitana por tres mecanismos. El principal fue la relación entre los nuevos asentamientos urbanos, las “barriadas”, y los centros de empleo –las fábricas y las entidades del Estado–. Recordemos que, a principios del proceso de urbanización, el uso de las viviendas estaba concebido para ser parte

39 El estudio de Efraín Gonzales de Olarte (1992: 149) ha desmentido el discurso ideológico del neoliberalismo, mostrando que el crecimiento económico no exige menos Estado sino otro Estado.

de ciudades dormitorio, adyacentes a la metrópoli; por ello la masa de pobladores se desplazaba hacia el centro, en donde se ofertaban los empleos disponibles. La otra forma de vinculación eran los flujos de los pobladores, quienes se trasladaban diariamente a las zonas céntricas, tanto para llegar a su trabajo como para hacer los interminables trámites –a veces con marchas y protestas– frente a las diferentes dependencias del Estado, particularmente los ministerios vinculados a la vivienda y los servicios urbanos. La tercera forma de articulación de los conos con el centro de la ciudad son la red vial y el sistema de transporte. Las carreteras y avenidas principales del Cono Norte –donde está situado SMP– fluyen hacia el centro, y de igual forma las rutas del transporte público respondían a estos flujos.

Mapa 11
Los Conos de Lima Metropolitana



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

En resumen, todo el sistema económico centrado en el período de crecimiento de Lima, y de las otras ciudades principales del país, conducía a una metrópoli integrada (aunque fuera con gran desigualdad) que se expresaba en la calidad de la vivienda y los servicios urbanos, y en la forma en que los pobladores accedían a estos bienes. Además, eran notorias las diferencias en el nivel de vida, particularmente en los ingresos familiares. Los ingresos de los trabajadores apenas alcanzaban para la reproducción simple de la fuerza de trabajo; lo “sobrante” estaba destinado a la autoconstrucción y a la alimentación. Finalmente, el racismo fue y sigue siendo otra barrera para una integración plena y democrática de los diversos estamentos que conformaban la ciudad.

Como veremos, estos factores –la situación económica, el empleo y los ingresos, y la forma de integración y segregación con relación a las zonas consolidadas– son diferentes en las otras etapas del desarrollo, tanto en SMP como en JLO.

En la etapa de crecimiento por desarrollo, el tipo de empleo –formal y ubicado en las zonas consolidadas de la ciudad– y la forma de ocupación del territorio y de construcción de la vivienda –en la zona extramuros– dieron forma no sólo a las barriadas, sino a la ciudad misma. La ubicación de los nuevos asentamientos alrededor de los centros de empleo, fábricas, entidades del Estado y grandes mercados produjo una ciudad segregada, con zonas de marcadas diferencias económicas y de desarrollo urbano; aunque era a la vez una ciudad integrada por sus flujos siempre orientados hacia el centro. Las zonas –barriadas, las de clases altas, los mercados, las fábricas–, cada una, tenía sus particularidades y sus marcadas diferencias, pero estaban articuladas por los intercambios económicos y de servicios, y por los flujos entre los habitantes y las clases.

Y dentro de los conos –las llamadas zonas “marginales”–, la ciudad también era el escenario para la integración de lo diverso. En otros estudios (Joseph A., 1999; 2005) hemos argumentado, y mantenemos el argumento, que hay mejores condiciones para la construcción de un sistema político democrático basado en una cultura y principios éticos compartidos entre personas de un mismo estrato económico y social. Sin embargo, otros estudios, nuestros y de muchos observadores, han subrayado las diferencias entre las personas y grupos que emigraron a Lima, y las otras ciudades. La conquista y construcción de la vivienda, la organización vecinal y política, las luchas y conquistas sirvieron para galvanizar un pueblo, una comunidad social y política, un tipo de ciudadanía, como hemos dicho, más *social* que plenamente *política*. Se equivocaron –nos equivocamos– quienes sobrestimaron la homogeneidad de los pobladores de los barrios nuevos, error que dio pie a sobrevalorar la solidez del bloque político que, se suponía, estaba en construcción.

Finalmente, en esta etapa de *crecimiento por desarrollo*, la organización social y la relación con la política y los partidos políticos se consolidaron y estrecharon. Como es de esperar, con el crecimiento económico y la formalización del empleo en sectores modernos de la economía, también crecieron y se fortalecieron los sindicatos⁴⁰.

Señala Themis Castellanos (2003b: 10):

A finales de los sesenta y comienzos de los setenta, el velasquismo, la emergencia de los sindicatos, el movimiento obrero clasista, los partidos políticos, las movilizaciones barriales, etc. permitían imaginar ya no una ciudad sobre las bases de lo étnico-cultural sino más bien en torno a las clases populares. Los estudios urbanos adquieren un tono “clasista” que muestra la evidente influencia del marxismo. La ciudad de la arcadia colonial y los grandes señores pasó a convertirse en la ciudad de los obreros y pobladores.

El gobierno de Velasco no sólo dio un impulso a la organización social, como señala Sulmont, sino que hizo de la organización y movilización sociales un eje de su forma particular de dictadura, que llegó a llamar *socialista*⁴¹. En la década del setenta, confluyeron en el escenario urbano-popular gremios como la CGTP, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Enseñanza Pública (SUTEP) y la Central Independiente de Trabajadores del Estado (CITE). Esta expansión gremial fue acompañada por el crecimiento de ONG de claro corte izquierdista y partidos de arraigo popular, tales como el APRA, el PCP, y otros, que fueron conocidos como *la nueva izquierda* (Castellanos, 2003b: 14). Entre los partidos que rompieron con la tradición de los partidos comunistas, los más importantes eran el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y la Vanguardia Revolucionaria (VR), esta última fundada en 1965, con un fuerte arraigo en el movimiento campesino y, posteriormente, en el movimiento urbano-popular, en las universidades y entre sectores de la intelectualidad (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004: 160).

La experiencia organizacional de los nuevos habitantes de las zonas marginales de las ciudades contribuyó a que rápidamente los pobladores se organizaran en las juntas vecinales. En el caso de SMP, esta organización se formalizó en el año 1954, según uno de los antiguos dirigentes de la zona: “Este comité vecinal San Martín tiene

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Sulmont Samain (1977).

⁴¹ Es de notar, como hace María Isabel Remy (2004: 77), que la participación social es un instrumento utilizado por casi todas las dictaduras en el Perú, y por sí no significa más democracia o más justicia social.

funcionamiento desde el mes de octubre del año 1954” (dirigente de la Central Unitaria de Organizaciones Sociales –CUOS–, en referencia a la antigüedad de las juntas vecinales).

La importancia y fuerza de las juntas vecinales se debe no tanto a consignas políticas, sino al hecho de que sin la organización no había forma de acceder a la vivienda y a los servicios urbanos. Las juntas abarcaron a toda la población; nadie podría quedar fuera. Esta amplitud en la organización vecinal facilitó la movilización para las demandas urbanas, y posteriormente para las movilizaciones políticas. Pero, a la vez, creaba una falsa imagen de una fuerza política que resultó ser muy débil y reducida a una relación corporativa con los partidos y sus propuestas.

En las zonas urbanas vemos que la población no es muy apegada a las juntas vecinales, no tan abiertamente como en las zonas emergentes; encontramos de que en las zonas emergentes [...] ahí es una obligación, una necesidad básica de organizarse (dirigente de la CUOS).

Estas expresiones son el sustento de la necesidad de integrarse a la ciudad que sienten los pobladores de las zonas “emergentes” de ayer y hoy. El papel de la izquierda fue fundamental porque ayudó a canalizar y ordenar estas necesidades en organizaciones populares, que por fin se vieron respaldadas por un actor social que, de acuerdo con la coyuntura, cobraba más importancia.

La historia de la evolución de las izquierdas y de sus relaciones con las organizaciones populares y sus movimientos en este período es rica y compleja. Lo esencial para nuestro argumento es que la ciudad no sólo resultó el lugar de articulación de pobladores de diversos tipos: fue también el escenario de la articulación de lo social con la política, creando la esperanza o ilusión de que se estaba cerrando la brecha entre la ciudadanía social y la ciudadanía política. Por parte de los pobladores crecía la sensación de que estaban construyendo más que su hábitat, su ciudad. Se hacían ciudadanos integrándose a los procesos urbanos y demandando servicios, a la vez que construían parte de la ciudad. Eran, además –y esto es esencial–, un pueblo en ascenso, a la conquista de un futuro mejor. Nuestra interpretación de este período en la evolución de la ciudad y sus habitantes es que no se habían logrado construir y articular todos los actores e instituciones que eran necesarios para realmente dar el salto a la ciudadanía política. La ilusión revolucionaria, como veremos, se consolida en el período siguiente, que marca el inicio de una crisis en casi todas las dimensiones, de la que aún no se avizoran pistas claras de salida.

TERCERA ETAPA: CRISIS E INICIO DE AJUSTES ESTRUCTURALES (1975-1992)

CRISIS EN ISI

En agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez derroca al ya enfermo Velasco Alvarado, e inicia una serie de medidas económicas –los llamados *paquetazos*– y sociales, que comienzan a deshacer las reformas progresistas, o *populistas* según el punto de vista, de la revolución militar. Estas medidas marcan el inicio de la *segunda fase* del gobierno militar, y son anticipos de los ajustes estructurales y reformas neoliberales que caracterizan la etapa siguiente. La década del setenta marcó el principio del fin del proceso de industrialización nacional, y con él se evidencia el tránsito de un modelo totalizador industrial hacia una masificación de la actividad informal, un crecimiento del sector servicios que se da en todo el país. Las industrias nacionales que se habían creado durante la ISI, y que se dedicaban principalmente a una manufactura básica, de baja complejidad, tales como la industria del acero o las dedicadas al ensamblaje de bienes específicos, no se encontraban preparadas para competir sin el respaldo y los subsidios estatales. Muchas de ellas dependían de la política de control de precios establecida desde el Estado y su proyecto nacionalista, que buscaba fortalecer un mercado interno, pero que consiguió una relación de dependencia que hizo colapsar la industria nacional. Este cambio afectó directamente al distrito de SMP, pues en él hubo una gran presencia de actividad industrial.

EL HACINAMIENTO Y DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

El fin de la etapa de industrialización marcó cambios importantes en la problemática de la vivienda. En primer lugar, la construcción básica de la casa dejó de ser una preocupación de toda la población por igual. Algunas familias habían logrado construir su casa, y algunos barrios ya contaban con los servicios básicos. Mientras, otras familias y otros barrios estaban aún en las etapas iniciales de la urbanización. En los sectores consolidados, luego de habitar entre 20 a 40 años, se tuvo que enfrentar el problema de la vivienda para la segunda y tercera generación. Las viviendas que antes eran ocupadas por una familia, comienzan a compartimentarse y/o parcelarse para ser ocupadas por dos o tres familias, quienes, ante la imposibilidad de construir su propia vivienda, se instalan en la misma de los padres, extendiendo hacia arriba y hacia adentro la infraestructura de las casas antiguas.

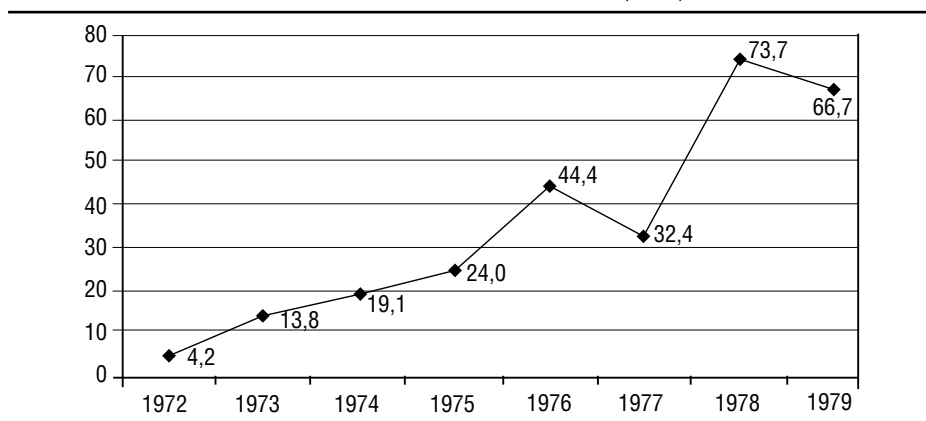
Otras se establecen en terrenos de pendiente demasiado pronunciada en el mismo distrito de SMP, dificultando –y, en algunos casos, imposibilitando– el tendido de servicios públicos básicos (abastecimiento de agua, tendido eléctrico y telefónico), con lo que se deprecian los terrenos y el valor de las viviendas, precarizando aún más las condiciones de vida de la población.

El fin de la era industrial significó además el debilitamiento de la organización social sindical, que corría paralela y fortalecía a las orga-

nizaciones sociales de corte territorial. Con el fin del período de la ISI, la existencia misma de los grandes sindicatos, que antaño fueron protagonistas de la historia nacional, pierde sentido en términos prácticos, pues deja de articular a las grandes masas de trabajadores, disminuyendo en importancia conforme decrecía su número en la composición de la PEA.

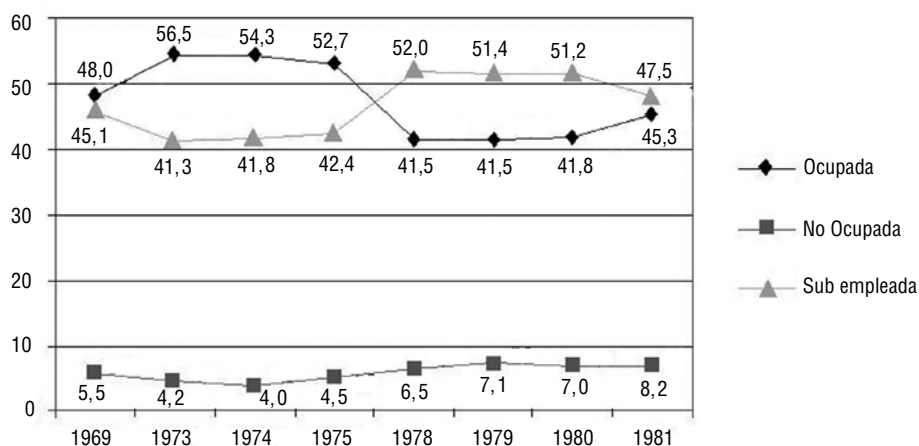
En el mismo período, se hacen sentir los resultados de una “revolución social sin partido” que choca con los límites económicos de una industria nacional dentro del cambiante contexto global. La crisis y las medidas para confrontarla fueron profundas y drásticas. Los *paquetazos* económicos eliminaron muchos de los beneficios que habían sido otorgados a los trabajadores. Comenzó la “flexibilización” en las empresas, con la secuela de despidos y desocupación. Los indicadores económicos son claros en cuanto a la reducción de la producción industrial, al igual que en la disminución del empleo industrial. Pero la revolución velasquista también chocó con los límites de una reforma agraria radical, que liquidó a la clase terrateniente aristocrática sin crear las condiciones para otro tipo de desarrollo del agro. Se hizo evidente que el crecimiento de la ISI se había llevado a cabo a espaldas de las zonas rurales y de la producción agrícola. La situación del agro, que nunca fue satisfactoria para los trabajadores agrícolas, se agravó luego de la reforma y la expropiación de las grandes haciendas. Estos hechos cambiaron el perfil de los migrantes del campo hacia las ciudades. Ya no eran tanto jóvenes emprendedores que buscaban las oportunidades que ofrecían las ciudades que se hacían modernas e industriales, sino que las ciudades se presentaban como un refugio, no tan prometedor, pero menos malo que el campo.

Gráfico 4
Tasas anuales de inflación 1972-1979 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Parodi Trece (2001).

Gráfico 5
Distribución según categoría de ocupación (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo.

La crisis económica y su secuela de despidos, desempleo y recortes de ingresos y otros beneficios sociales también afectaron a la ciudad en su estructura y en las relaciones entre las diferentes zonas de la metrópoli. Como hemos notado, uno de los cambios que se inicia con la crisis es una marcada baja en la tasa de crecimiento poblacional, tanto en Lima como en otras ciudades del país. Sin embargo, en todo este período, Lima sigue creciendo a una tasa más elevada que el resto del país, y dentro de esta, los conos crecen más que el promedio de la ciudad.

Como se aprecia en el Cuadro 5, presentado a inicios de esta sección, la tasa de crecimiento de SMP fue la más elevada si se compara con los demás distritos registrados entre los años 1961-1972. Este es un reflejo de la cercanía del distrito a las zonas industriales y al casco urbano. Con la crisis, esta tasa disminuye entre los años 1972-1981 a 6,4%⁴².

⁴² La tasa de crecimiento negativo registrada para los años 1981-1993 se explica no por un éxodo del distrito sino por el hecho de que en 1989 se dividió SMP para formar el distrito de Los Olivos. Si es reveladora la cifra de 0,4% para los años 1993-1998, que indica que SMP no sólo fue afectado, como todos los distritos populares, por la crisis económica, sino que la división del distrito, en la cual SMP perdió el 74% de sus ingresos, agravó su situación y puso más trabas a sus posibilidades de encontrar salidas.

Cuadro 14
Lima Norte. Evolución porcentual de ambulantes por distrito

Distritos	1976	1985	1986	1994
Independencia	13,7	9,7	11,9	7,3
San Martín de Porres	39,1	65,4	57,1	45,3
Los Olivos	-	-	-	12,5
Carabaylo	22,2	-	5,6	9,1
Puente Piedra	-	-	-	3,2
Comas	25,0	24,8	25,5	22,7
	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI (1976), Urteaga Crovetto (2000) y Aliaga (2002).

Otro de los fenómenos nuevos en esta crisis son los cambios de uso del territorio en el distrito. El decrecimiento industrial produjo cambios en la infraestructura distrital. A lo largo de la carretera Panamericana, las viejas fábricas se han ido reduciendo, o sus locales son ocupados ahora por comercios, muchos de ellos muy pequeños o fruto de una articulación de microcomerciantes que buscan mejorar sus ingresos, dado que muchas de las pequeñas y microempresas del distrito (3.614 según reporte de la actividad económica de la PyME del INEI, 1995b) se encuentran desarticuladas y presentan bajos niveles de rentabilidad.

La mayoría de los despedidos y desocupados del distrito se convirtió en comerciantes, en *trabajadores ambulantes*. De *ambulantes* no tenían mucho, porque ubicaron sus pequeños puestos de venta en mercados informales, algunos de los cuales llegaron a albergar grandes cantidades de puestos de venta. Un ejemplo de estos mercados es el de Caquetá, ubicado a la entrada del distrito y de Lima Norte, que actualmente ofrece servicios a todo el cono.

El conglomerado comercial Caquetá está ubicado en el Cono Norte de Lima y comprende un área que se encuentra entre la avenida Zarumilla y Caquetá, y las calles Pocitos y Gregorio VII en el distrito de SMP. Se trata de una de las concentraciones de comercio ambulatorio más grande de Lima, donde existen aproximadamente 1.600 puestos de venta en la vía pública, 834 puestos instalados en mercados y galerías, 114 pequeñas tiendas y 10 microcampos feriales, que generan actividades complementarias para aproximadamente 100 cargadores, 50 mototaxistas y 50 tricicleros, 50 operarios de limpieza y seguridad, entre otras. Aunque no existen datos fidedignos sobre la actividad económica de la zona, se calcula que transitan entre 141.390 y 192.600 personas al día, y que genera ingresos a más de 6.756 familias (Alternativa, s/f), en una zona comercial de 126 hectáreas que conforma un conglomerado

comercial debido a su diversidad de rubros y relaciones, que se articula tanto de forma horizontal como vertical.

El conglomerado comercial Caquetá tiene más de 50 años de antigüedad, y es considerado uno de los espacios de abastecimiento intermedio de tubérculos y vegetales más importante del Cono Norte, ya que sus principales características son los precios bajos y la diversidad de productos y rubros que ofrece. El conglomerado alberga a 14 asociaciones de comerciantes ambulantes, y en la actualidad cuenta con un Frente Único de Defensa y Desarrollo que agrupa a 11 asociaciones de comerciantes ambulantes, que trabajan mediante diversas comisiones, como comercialización, formalización, imagen comercial y de capacitación y comunicación.

La heterogeneidad de los negocios y de la población que trabaja en la zona es su característica primordial. Se calcula que entre el 43 y el 46% de los comerciantes ambulantes está en situación de pobreza absoluta, y que el 14% se encuentra en situación de pobreza extrema. Además, la variabilidad de los datos recogidos sobre las ventas y sus ganancias son muestra de las grandes diferencias económicas entre los mismos comerciantes. Es por ello que un eventual proceso de formalización excluiría al 32% de los comerciantes por no tener una capacidad de endeudamiento que les permita acceder a un crédito, mientras que un 16% se encontraría en una situación más grave, sin capacidad de insertarse a un proceso de formalización (Alternativa, s/f).

CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA POLÍTICA

En lo político, durante esta etapa se puso fin a los esfuerzos por lograr la participación de los trabajadores y pobladores. El SINAMOS, creado por el gobierno militar para promover la participación, se convirtió más en un organismo de control de las organizaciones, particularmente vecinales. El programa de alfabetización (ALFIN), inspirado en la pedagogía de Paulo Freire (1970), había sido copado por muchos jóvenes profesionales que salían de las ONG, los programas de proyección social de las universidades y los partidos de la izquierda. En la medida en que el gobierno de Morales Bermúdez introducía recortes a los beneficios sociales, las organizaciones populares –tanto los sindicatos como los campesinos y organizaciones vecinales– se movilizaban en contra de estos recortes. La pedagogía de Paulo Freire es funcional a gobiernos progresistas, tal como sucedió en Guinea Bissau o en el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei. Una pedagogía diseñada para dar la palabra a los sin voz tiene un sentido cuando el objetivo es integrar a la población en las reformas, y tiene otro cuando el mismo método pedagógico es apropiado para elevar el nivel de conciencia de los “oprimidos”. Freire tuvo que abandonar Chile en 1968, porque su

libro *Pedagogía del oprimido* fue considerado demasiado violento. Del mismo modo, los educadores del programa ALFIN fueron despedidos, y la movilización social contra las reformas de la segunda fase del gobierno militar aumentó.

Todo el segundo lustro de la década del setenta fue marcado por movilizaciones, protestas y paros. El más contundente fue el paro nacional del 19 de julio de 1979. La huelga fue total y marcó un punto de inflexión en las relaciones políticas entre las organizaciones sociales, los partidos políticos de la izquierda y el gobierno. Las protestas se originaron en el campo, pero rápidamente involucraron a las ciudades, en particular a Lima. La envergadura de estas medidas creó la ilusión de que se estaba forjando un bloque histórico revolucionario. La consigna que acompañaba a todas las movilizaciones y estaba en la boca de todos (“Abajo la dictadura, gobierno popular”) parecía anticipar una situación revolucionaria.

La reacción del gobierno no se hizo esperar. Cinco mil dirigentes sindicales en todo el país fueron despedidos, y se inició una lucha por su reposición que dura hasta hoy. Pero a la vez, el gobierno tuvo que reconocer que había llegado el fin de su posibilidad de gobernar y llevar a cabo las contrarreformas que las clases altas demandaban. Pocas semanas después del paro, Morales Bermúdez anunció el fin de la dictadura militar y convocó a elecciones para la instalación, en julio de 1979, de una Asamblea Constituyente, y comenzó una transferencia ordenada a un gobierno civil.

El inicio de un retorno a un gobierno constitucional puso a los partidos políticos de la izquierda y a los líderes sociales frente a una disyuntiva que terminó por desdibujar la imagen de una revolución en curso, y puso en evidencia la precariedad del bloque histórico revolucionario. No es nuestro objetivo aquí analizar en detalle la historia de los partidos de la izquierda. Estos se enfrascaron en un debate, a la larga estéril, sobre participar o no en las elecciones constituyentes, y posteriormente en las elecciones del gobierno nacional y las municipales. Algunos partidos decidieron no participar, y terminaron en diferentes estrategias de lucha armada; los más conocidos fueron el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y el Partido Comunista Sendero Luminoso. Otros partidos de la izquierda, en particular el Partido Comunista Unidad y el Partido Comunista Patria Roja, al igual que los partidos de la nueva izquierda, mantuvieron una política ambivalente, si no vergonzante, frente a las elecciones. En los años siguientes a la convocatoria a las elecciones, continuaron con las movilizaciones de protesta, al mismo tiempo que se presentaron a las elecciones, tanto para la Asamblea Constituyente como para las elecciones generales en 1980.

Esta política híbrida de lucha directa y participación electoral no contribuyó a la politización de las organizaciones sociales y de los líderes populares, los cuales se mantuvieron en lo que venimos llamando la *ciudadanía social*. Mientras los partidos de izquierda mantuvieron su discurso radical contra el Estado burgués y su política económica y social, participaron en las contiendas electorales sin expresar una clara voluntad de gobernar en el sistema político representativo y sin tener propuestas programáticas para sustentar un eventual gobierno de izquierda. Tardó esta izquierda en comprender que perdía su relación con las organizaciones sociales, que “estaban en otra cosa”.

Esta “otra cosa” fue la lucha por la sobrevivencia. En los años después del paro nacional, con la crisis económica, particularmente con la pérdida de empleo e ingreso, la vivienda deja de ser el eje central de las demandas de la población para dar paso a la preocupación por la sobrevivencia. Los pobladores tuvieron que organizarse para atender las necesidades que antes fueron asumidas en la vida privada, en la familia. Es en esta nueva etapa en la que surgen las organizaciones sociales que se ocupan de la alimentación popular. También se crearon los comités de salud, básicamente dedicados a la salud preventiva, ya que la atención en salud y las medicinas, sin los beneficios sociales que ofrecía el empleo formal, estaban fuera del alcance de la mayoría de los pobladores. Durante la epidemia del cólera desatada en 1991, las organizaciones mostraron su eficacia en enfrentar tales problemas y crecieron en importancia; fue así como se constituyó a nivel distrital el comité de lucha contra el cólera⁴³.

También la población se organizó para crear sus propios puestos de trabajo, formando asociaciones de microempresarios dedicados al comercio y a la pequeña producción. En este escenario, las ONG y grupos religiosos asumieron roles centrales en la organización que antes pertenecían a los partidos políticos.

Con esta explosión de organizaciones de sobrevivencia se debilitó el rol de los comités vecinales, que antes representaban virtualmente a toda la población en el distrito de SMP. Y con la pérdida de la centralidad de la organización vecinal, disminuyó su relación con las organizaciones sindicales, lo que marca el declive de la centralidad obrera.

Otro efecto de la crisis y del crecimiento de la pobreza se produce en el estado de ánimo y la voluntad política de la población del distrito.

43 Este comité estuvo formado por el municipio distrital, el Ministerio de Salud (MINSA), la policía nacional, dos ONG locales (Alternativa y Calandria) y la Universidad Nacional de Ingeniería. Luego de cinco años, las ONG le dejaron la responsabilidad presupuestaria al MINSA, entidad que no prosiguió financiando las actividades. A esto se sumó la crisis institucional de la municipalidad distrital, que constantemente cambiaba de alcalde (Entrevista a Rosario Ríos).

En resumidas cuentas, los pobladores pasaron de un optimismo conquistador y hacedor de nuevas realidades a un estancamiento resignado, en un distrito que no sale de la crisis y que, al parecer, no vislumbra caminos para hacerlo. Los habitantes de SMP se hallan en un estado de sobrevivencia cortoplacista, ven afectadas sus percepciones, cunde el pesimismo, y ya algunos hablan de un pueblo derrotado frente a la crisis y el olvido, dudando incluso de sus propias capacidades para salir adelante.

En el fondo, lo que se producía no era sólo el fin del proceso de politización, desde la ciudadanía social hacia la ciudadanía política, sino que también se desarticulaban las relaciones entre todos los actores principales del sistema político. Estas relaciones entre los actores o componentes del sistema político son una condición previa y necesaria para adelantar un proceso de democratización. Lo que hemos visto en SMP es un creciente divorcio –al inicio no evidente– entre las organizaciones y los partidos de izquierda. Estos últimos no percibieron esta brecha, que se ampliaba en la medida en que avanzaba el período de transición democrática, y por ende insistían en una combinación entre la lucha directa, intentando reproducir el paro de 19 de julio de 1979 y repitiendo la consigna de “Huelga nacional unitaria”. La lógica detrás de esta insistencia venía de años atrás y se basaba en la evaluación de que el país vivía una “situación prerrevolucionaria”, en la que estaban dadas las condiciones *objetivas*, pero faltaba un detalle: *la condición subjetiva*. En buen romance, los únicos que querían hacer la revolución, entendida como asalto al poder, fueron los activistas de la izquierda.

Entre los partidos de izquierda había quienes se preparaban para la insurrección armada, quienes intentaban inducir la voluntad revolucionaria a través de las acciones armadas. Esta estrategia se convertiría en acciones terroristas, en la desesperación frente al fracaso de las estrategias armadas. Los partidos que participaron en las elecciones y no entraron en las luchas armadas se encontraron en una política híbrida y contradictoria: por un lado, guardaban la esperanza de llegar al poder con la movilización de las masas, y por otro, apuntaban a llegar al gobierno a través de las elecciones. El primer paro nacional unitario fue convocado en 1970; el segundo, en mayo de 1977. Entre 1981 y 1983 se convocaron cinco huelgas nacionales, sin lograr articular a la lucha directa y las reivindicaciones de los sectores populares con las propuestas programáticas y las campañas electorales de los partidos que pretendían representarlos en el Estado.

El siguiente texto, tomado de un documento del MRTA, expresa bien esta lógica.

1. Si bien la correlación de fuerzas estratégicas en el período es favorable a las clases opresoras, en la medida que detenta

el poder y sus instrumentos, las fuerzas revolucionarias están a la ofensiva táctica con un movimiento popular que se va reactivando, mientras el régimen aprista se desgasta.

2. Estamos en un período prerrevolucionario en que las condiciones para la revolución se van dando; las masas se encuentran en un estado paupérrimo, van adquiriendo creciente combatividad y autonomía ideológica a cuyo calor se va forjando una dirección revolucionaria con la incorporación de sectores de vanguardia a la guerra revolucionaria.
3. La lucha política aún descansa principalmente en los partidos y los sectores avanzados del pueblo; sin embargo, las acciones de las masas van adquiriendo cada vez más un contenido político; esto ha sido particularmente claro en los tres últimos Paros Nacionales.
4. El Gobierno, incapaz de generar nuevas expectativas, agrede al pueblo por diversos medios. El más brutal es la llamada guerra contrainsurgente, que es, en realidad una “guerra sucia” desatada conscientemente contra el pueblo, haciendo que las luchas de las masas se den en condiciones más duras. Es cada vez más evidente que nos aproximamos a un gran enfrentamiento global de clases.
5. La lucha ideológica se acentúa en el campo popular, reflejo de una lucha por la hegemonía. En la medida que las fuerzas revolucionarias avanzan, este debate es cada vez más de contenido estratégico.
6. El avance de la combatividad de las masas se refleja en el desarrollo creciente, aún inicial de la autodefensa de las masas, primer escalón de la violencia revolucionaria.
7. Paulatinamente avanzamos hacia convulsiones de masas; los elementos que nos indican esta tendencia son: a) La lucha de masas se multiplica ante la ofensiva del régimen. b) Surgen embriones de poder popular representados esencialmente por los Frentes de Defensa y la Asamblea Nacional Popular. c) El desarrollo creciente del movimiento guerrillero.
8. Este avance del movimiento popular se produce “por saltos”, y no en forma lineal y constante. Las condiciones de crisis empujan a las masas a una respuesta creciente. Bastan, a veces, pocas motivaciones para empujarlas a la lucha (Documento del Segundo Comité Central, agosto de 1988).

SUBETAPA: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, ELECCIONES MUNICIPALES Y SENDERO LUMINOSO (1980-1992)

Si bien esta bifurcación entre los actores principales del sistema político continúa en la etapa actual de transición política, merece aparte el hecho de que en noviembre de 1980, luego de la elección de la Asamblea Constituyente de 1979 y las elecciones generales, tuvieron lugar las elecciones municipales. Si bien la participación de los partidos de la izquierda en esas contiendas comunales no revertió la tendencia hacia la desarticulación del sistema político y la despolitización, las experiencias electorales nos proporcionan lecciones importantes sobre el comportamiento político de estos actores, y sobre la importancia de los espacios descentralizados para una estrategia de democratización en las ciudades. Aquí también SMP es una ventana privilegiada a las experiencias municipales.

Antes de los años ochenta, durante la dictadura de Velasco, los alcaldes eran nombrados por el gobierno central. Esta forma de llegar a la alcaldía hacía que no existiese un compromiso de las autoridades para velar por los intereses de la población, porque su nombramiento no dependía de él, sino de las directivas emanadas desde el poder central que, recordemos, estaba al mando de autoridades militares. Dicha relación entre la municipalidad y la población empieza a cambiar a raíz del proceso electoral que daba inicio a la década. Las nuevas autoridades que salieron elegidas en SMP provenían de la IU, una alianza de partidos políticos que estaban ya vinculados con los movimientos gremiales distritales y con las organizaciones populares del distrito. La novedad de la democracia trajo consigo un incremento de las expectativas de los habitantes del distrito, que se vio refrendada en las nuevas prácticas participativas puestas en marcha por los gobiernos de izquierda, y que innovaban la forma de hacer política en este territorio.

Si bien es cierto que esta apertura democrática fue muy importante, debemos decir que estas no fueron las primeras experiencias. Anteriormente, ya se habían producido elecciones para gobernantes locales. En 1963 se habían realizado las primeras elecciones municipales para Lima Metropolitana. En SMP, desde 1964 hasta 1969, se eligieron dos alcaldes, el primero fue Víctor Reyes Ramos (1964-1966), de la coalición APRA y la Unión Nacional Odriísta (UNO); y el segundo fue Enrique León Velarde (1967-1969), perteneciente a las filas de AP (DESCO, 1989).

Posteriormente, las elecciones se vieron interrumpidas por la llegada al poder de la dictadura militar (1968-1979), que comenzó a designar a las autoridades que ocuparían el sillón municipal, truncando así una experiencia joven que podría haber servido para consolidar

la institucionalidad democrática, enfrentada al vaivén del péndulo de la historia nacional⁴⁴.

Las elecciones municipales de 1980, como veremos, no significaban un simple retorno a las elecciones de la década del sesenta, sino que marcaron un hito en la gestión local y abrieron pistas a la salida de la crisis económica y política que tenía atenazada a la población sanmartiniana. La función de la municipalidad hasta ese entonces había sido la de un mero ente recaudador de tributación, sin haber entablado mayor relación para con la población y sus organizaciones. En el año 1980 estas organizaciones ya contaban con años de experiencia de lucha y negociación, y habían establecido relaciones con los partidos de la izquierda. Si bien estas relaciones tenían un marcado carácter *corporativista*, eran estrechas y sirvieron para que la IU ganara las primeras tres elecciones en SMP, al igual que en muchos otros distritos. Incluso en 1983, la IU ocupó la alcaldía de Lima Metropolitana, y Alfonso Barrantes Lingán fue el primer alcalde socialista de la metrópoli.

Cuadro 15
Cono Norte. Composición política de las municipalidades, 1981

Distrito	1981-1983	1984-1986	1987-1989	1990-1992
San Martín de Porres	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida	FREDEMO
Los Olivos				FREDEMO
Puente Piedra	Independiente	Izquierda Unida	APRA	FREDEMO
Ancón	Independiente	Izquierda Unida	PPC	IS
Santa Rosa	Acción Popular	Acción Popular	PPC	FREDEMO
Ventanilla				Izquierda Unida
Comas	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida
Independencia	Acción Popular	Izquierda Unida	Izquierda Unida	Izquierda Unida
Carabaylo	Izquierda Unida	Izquierda Unida	APRA	Izquierda Unida

Fuente: Elaboración propia con base en Alva (2003).

Desde el año 1980 ha habido 7 gobiernos municipales electos por votación popular en el distrito. Anteriormente, 31 fueron nombrados sin proceso electoral (Transparencia: 2002). Los resultados de las elecciones municipales, a diferencia de las nacionales, muestran que la relación entre sociedad y Estado a nivel distrital y provincial es distinta a

⁴⁴ Nos referimos al vaivén entre regímenes autoritarios y democráticos que ha caracterizado las últimas décadas de la historia nacional. Para mayores detalles al respecto, ver la primera parte de este estudio.

la relación sociedad y Estado a nivel nacional. Es notable, por ejemplo, que mientras los sectores de menores recursos habían votado por la reelección de Fernando Belaúnde Terry en 1980 (Belaúnde ya había sido presidente de 1963 a 1968), quien representaba a las emergentes clases altas de la burguesía nacional, lo mismo no ocurrió en las elecciones municipales. Es difícil imaginar, por ejemplo, que los pobladores de SMP hayan pensado que Fernando Belaúnde Terry los representaba. La relación con el mandatario fue la de cliente a patrón, no de ciudadano a representante.

Sin embargo, en las elecciones municipales en los distritos populares, es menos factible que una persona que no provenga de la misma población llegue a la alcaldía. Las municipalidades son la parte del Estado –entendido como entidad de gobierno– más cercana a la población. Si bien la relación entre los pobladores y las municipalidades ha sido conflictiva y, en el mejor de los casos, de utilización mutua, es a nivel municipal donde se dan las mejores condiciones para construir un sistema político en el que la relación sociedad civil-Estado corresponda más a lo que existe en una democracia republicana. A manera de ejemplo y tal como hemos señalado en la primera parte de este estudio, luego del autogolpe de Fujimori –que disolvió el Congreso de la República en abril de 1992– este, con el apoyo de las fuerzas armadas y la asesoría de Vladimiro Montesinos, pudo intervenir libremente todas las entidades del Estado, menos los gobiernos locales. Sus intentos de nombrar *intendentes* en reemplazo de los alcaldes no prosperaron, debido precisamente a la fortaleza de este vínculo población-gobierno local, que era menos permeable a la intervención del Ejecutivo, tal vez por las mismas características de esta relación, que se han ido configurando precisamente a partir de 1980.

Años más tarde, la cercanía entre sociedad y municipalidad hace posibles nuevos intentos por propiciar el desarrollo de los espacios locales, pero posteriormente sirvió, a su vez, para constituir a las municipalidades como espacio de resistencia a la nueva dictadura de Fujimori, quien, a pesar de haber ganado las elecciones, practicaba un tipo de gobierno presidencialista que resquebraja la institucionalidad democrática y vulneraba los organismos del sistema estatal tales como el Congreso, el Tribunal Constitucional, etc. Además, minaba la organización popular implementando comités paralelos que estaban involucrados en los proyectos de infraestructura comunal, por ejemplo. Estas fueron algunas de las estrategias que buscaban despolitizar a la población en general y debilitar las instancias de gobierno local.

SMP parecía vislumbrar un mejor futuro en cuanto a organización social y entendimiento con las autoridades locales. Sin embargo,

el optimismo sufriría un revés que de alguna manera alteró las condiciones para el desarrollo del distrito. En 1989, el Congreso aprueba la división de SMP y crea otro distrito llamado Los Olivos, que significó la fragmentación no sólo territorial sino también social, pues los habitantes de este nuevo distrito se caracterizaban por mirar con desdén a sus pares, los habitantes de nuevas invasiones. Este intento por crear un distrito de clase media en el centro de Lima Norte hizo que Los Olivos se llevara el 75% de los ingresos de SMP, mientras que el 74% de la población, gran parte por debajo de la línea de pobreza, se quedó en SMP.

UN CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA

Desde muchos puntos de vista, el año 1980, con el retorno a la democracia representativa y, especialmente, la vuelta a elecciones municipales, marcó una bifurcación en los procesos sociales y políticos del país, y de manera particular en la ciudad que estudiamos. Por un lado, como hemos indicado, con la restitución de la democracia se empiezan a destejer las relaciones de los partidos políticos de izquierda con las organizaciones sociales, y las relaciones entre estas últimas. Por otro lado, aumentan las divisiones entre los grupos de la izquierda que deciden participar en las contiendas electorales y los que no (muchos de los cuales terminan en diferentes formas de lucha armada). En tercer lugar, el ingreso a los escenarios electorales marcó una división al interior de los partidos mismos, los cuales mantenían una estrategia doble que no se logra integrar plenamente. Se mantuvo la lucha frontal contra el Estado y el gobierno, que se expresa en las marchas, paros y huelgas durante los primeros años de la década del ochenta. Pero a la vez, estos partidos tenían que asumir responsabilidades de gobierno en el Estado, en los gobiernos municipales. Estos dos caminos son recorridos durante la primera mitad de los años ochenta, y es esta escisión la que ha marcado la senda de la política distrital en la siguiente etapa. El divorcio existente debido a la crisis fue el caldo de cultivo de una conciencia crítica del poblador sanmartiniano, y que se ha ido fortaleciendo con el paso de los años. SMP es un fiel reflejo de esta bifurcación. El primer alcalde electo en el distrito en 1980, Willy Fernández (de la IU) expresó que los municipios sólo eran una palanca para la movilización de la población (discurso en el primer cabildo abierto de SMP).

Sin embargo, las municipalidades se iban convirtiendo en escenario para otro tipo de relaciones entre la sociedad, sus organizaciones y el Estado. En el caso de los distritos, la entidad del Estado más cercana son las municipalidades. Luego de las primeras elecciones, las organizaciones populares participaron en diversos comités: comités

multisectoriales tales como salud, limpieza, cultura; comités promovidos por partidos políticos a través de las municipalidades. Estos espacios de participación no tenían un sólido sustento legal ni estaban bien reglamentados, lo que permitía mucho margen de maniobra para las autoridades, que podían tanto implementar lo acordado en estos espacios participativos como ignorarlo. Faltaba una “tradición legislativa”, según afirma el congresista Ernesto Herrera, ex alcalde de la provincia de Ilo. No se elevó la participación a un programa, debido a divisiones por confrontaciones ideológicas; es decir, muchos de los grupos que formaron la agrupación política IU aún cuestionaban la participación en una instancia de gobierno local. Así, los desacuerdos entre dichos grupos no eran infrecuentes; es más, los conflictos muchas veces predominaron ante la voluntad de ejecutar los acuerdos a los que se llegaba.

La ley que rige las instancias municipales se denomina Ley Orgánica. A través de los años, esta ha ido cambiando de acuerdo con los nuevos escenarios y se ha ido adecuando a las nuevas formas de participación, que en la práctica rebasaban la legislación. Muchas de las experiencias de la década del ochenta se dieron en ausencia de la legalidad, no por estar fuera de ella, sino porque esta era inexistente. Sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades no ha sido muy dinámica en cuanto a participación, si se toman en cuenta los diversos tipos de participación ciudadana a nivel nacional, debidos a diferencias entre las regiones geográficas y la diversidad cultural (por ejemplo, el derecho consuetudinario de las tribus indígenas), social y económica.

El cuadro que sigue da cuenta de las últimas legislaciones importantes en cuanto a municipalidades. Debemos mencionar que esta legislación siempre se ha elaborado luego de experiencias previas de participación de la población, en un proceso que podríamos llamar de respaldo a las actividades de la sociedad civil; pero debemos recordar también que el ejercicio de esta legislación le deja aún el protagonismo a las autoridades del gobierno local, pues las iniciativas ciudadanas reglamentadas casi nunca son llevadas a la práctica por la alta barrera que significan los requisitos que exigen las leyes.

Cuadro 16
Legislación municipal y participación

Año	Estatus municipalidad	Forma de elección
Ley Orgánica de Municipalidades 22250 de julio de 1978	Reconoce el estatus de municipalidad	Se estableció el derecho al sufragio secreto, directo y obligatorio de los ciudadanos inscritos en el registro electoral. Los extranjeros que hablaran y leyeran castellano con más de dos años de residencia en el respectivo municipio también podían sufragar. La ley estableció que los ciudadanos elegían (sic) un alcalde así como a los regidores que debían acompañarlo en su gestión.
Decreto Legislativo 051 de marzo de 1981	Reconoce el estatus de municipalidad	Respeto los alcances de la forma de elección del D.L. 22250 dándole carácter legislativo.
Ley Orgánica de Municipalidades 23853 de mayo de 1984	Reconoce el estatus de municipalidad	Los vecinos participan en el gobierno local mediante elecciones municipales legalmente efectuadas; también son formas de participación las juntas de vecinos y comités comunales; el ejercicio del derecho de petición; el ejercicio del derecho de revocatoria de la autoridad municipal.
Ley Orgánica de Municipalidades 27982 de mayo de 2003	Reconoce el estatus de municipalidad	Incorpora órganos de coordinación: CCL y juntas de delegados vecinales. Las municipalidades deben formular sus planes de desarrollo local concertado. Incorpora derechos de participación y control vecinal: <ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa en la formulación de dispositivos municipales. - Derecho de referéndum. - Derecho de denunciar infracciones y ser informado. - Cabildo abierto. - Juntas vecinales, comités de vecinos, etc. - Comités de gestión. - Revocatoria del mandato. - Rendición de cuentas.

Fuente: Azcueta (2000).

Otra experiencia innovadora fue la creación de las agencias municipales en SMP, llamadas oficinas descentralizadas de gestión. Las agencias crearon condiciones para la formalización de la participación de las juntas de vecinos y la asistencia de estos a los llamados encuentros zonales (por agencias), y en la fiscalización cotidiana de los servicios municipales –aunque la no precisión de su competencia y funciones, y la carencia de personal técnico calificado las han restringido hoy a simples cajas municipales (Alternativa y Equipo de Regionalización, 1990: 76). Cabe mencionar que muchas de estas iniciativas partieron desde las mismas organizaciones sociales que, ante la oportunidad de ser escuchadas por el entonces reciente elegido gobierno de izquierda

–quien antes ya se había relacionado con la población organizando las manifestaciones contra el régimen militar–, comenzaron a organizarse de una forma intersectorial más articulada.

Retomaremos este punto más adelante, pero lo que se quiere subrayar aquí es que los municipios –entendidos como una entidad compuesta por el Estado, la municipalidad y la comunidad– se convirtieron en escenarios en los cuales los actores sociales, políticos y estatales tuvieron que transformarse, cambiar sus roles y las relaciones entre ellos mismos. Los cabildos abiertos eran los primeros pasos hacia formas de democracia más participativa, en la cual las organizaciones sociales estaban invitadas no sólo a presentar sus demandas sino sus propuestas. Por otro lado, estos embriones de formas participativas de gestión cuestionaban el rol tradicional de las municipalidades, sus formas de organización interna, y la relación y actitudes de autoridades y funcionarios municipales para con la población. Más tarde, con el auge del terrorismo, la guerra sucia y luego el autoritarismo y la prédica antipolítica de la dictadura de Fujimori, los municipios se convirtieron en polos de resistencia.

SENDERO LUMINOSO Y LA GUERRA SUCIA

Un factor importante que marcó la transición hacia la democracia y todos los períodos siguientes fue el terrorismo y la guerra sucia. El 17 de mayo de 1980, Sendero Luminoso ingreso en el poblado de Chuschi, en el departamento de Ayacucho, y destruyó los materiales electorales. Este acto es reconocido por Sendero Luminoso como el inicio de la lucha armada (ILA), que aún celebran los grupos remanentes de este movimiento. Los miembros de Sendero Luminoso, la mayoría de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, organizaron un acto en un teatro del centro de Lima y anunciaron su pase a la clandestinidad y el inicio de la lucha armada. Los miembros de otros grupos de la izquierda consideraban este acto como algo folclórico, risible en el fondo. En Lima y en las otras ciudades se tardó en reconocer la magnitud del terrorismo. Fernando Belaúnde Terry informó que lo que había ocurrido en Chuschi fue un acto de delincuentes y abigeos. Y muchos grupos de la izquierda se enfrascaron en estériles discusiones, debatiendo si Sendero Luminoso era parte del pueblo o no. Este debate continuaba aun cuando el movimiento asesinaba a militantes de los propios partidos de la izquierda y a dirigentes sociales.

Fue en SMP que Sendero Luminoso inició su actividad terrorista en las ciudades. El 13 de junio, una columna de Sendero Luminoso atacó la municipalidad de SMP y marchó sin resistencia por la avenida Perú, en el centro del distrito, dejando volantes que saludaban el inicio de la lucha armada firmados por el denominado Movimiento de Obre-

ros y Trabajadores Clasistas (MOTC), que era una organización-fachada para hacer creer que se trataba de un movimiento popular más amplio y masivo. Posteriormente, seguirían los atentados en la ciudad, como la ulterior voladura de la tumba del general Juan Velasco Alvarado, producida el 15 de junio del mismo año. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004: 35) señala:

La campaña urbana jugó un rol importante para colocar a Sendero Luminoso tanto en las primeras planas como en la imaginación popular. Sus objetivos inmediatos en la urbe fueron simbólicos más que militares, proveer al movimiento una imagen de fuerza, oportunidad y destino que no necesariamente tenía en la realidad. Mientras que la red del movimiento urbano durante este período sólo comprometía a algunos cientos de cuadros, no tomó mucho tiempo para cultivar la imagen de ser una fuerza a la que debía tomarse en cuenta.

Numerosos dirigentes populares, autoridades municipales y policías perdieron la vida en SMP durante la guerra sucia. En sus inicios, la avanzada terrorista fue combatida por las fuerzas policiales, pero ante la magnitud y el impacto de los atentados, el gobierno de Belaúnde solicitó que las fuerzas armadas enfrentaran el conflicto y se declaró, en agosto de 1982, el estado de emergencia en todo el país. El resultado de estas acciones fue colocar al pueblo sanmartiniano en medio de dos fuerzas, ambas en su contra. Las constantes *redadas* y los arrestos arbitrarios de los pobladores, sobre todo de jóvenes varones, tuvieron un efecto traumático en la población. Ser dirigente y hacer política devino en un acto sospechoso y peligroso. Quienes se mantuvieron en los gobiernos locales y quienes, como líderes populares, participaron en ellos, por el mero hecho de actuar, fueron un polo de resistencia a la violencia y la despolitización. Es difícil medir el impacto que ha tenido el terrorismo y la guerra sucia en la mentalidad de los dirigentes y cuánto de la resistencia municipal es parte del activo simbólico de los pobladores. Pero hay indicios de que ambos fueron factores importantes, uno para crear un rechazo generalizado de la política, y la otra en los esfuerzos por reconstruir un sistema político democrático y participativo (López Ricci y Joseph A., 2002).

El balance de la Comisión de la Verdad y Reconciliación menciona que el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000 constituyó el episodio de violencia más intenso y prolongado de toda la historia republicana. La cifra estimada de víctimas es de 69.280 personas. Fue en este contexto violento en el que se desarrollaron las nuevas experiencias de participación popular. Al respecto, cabe mencionar que algunas de las víctimas de este conflicto armado han sido precisamente

dirigentes de organizaciones populares, sobre quienes caía la sospecha de activismo terrorista por parte de las autoridades y el ensañamiento de los grupos armados que los presionaban para que abandonaran sus cargos, pues querían infundir el terror en toda la población.

CUARTA ETAPA: AUTOGOLPE Y CONSOLIDACIÓN NEOLIBERAL (1992-2000)

El autogolpe de Alberto Fujimori con el apoyo de los altos mandos militares, el 5 de abril de 1992, cayó como una sorpresa; no fue precedido por rumores y desplazamientos de tropas, ni había grandes movimientos y protestas sociales. Tampoco los partidos, muy debilitados, estaban ofreciendo una fuerte oposición al gobierno. La campaña contra estos ya había tenido su impacto en la opinión pública (Adams y Valdivia, 1991).

El golpe causó asombro, porque nada en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso indicaba un impase insalvable, que obligara a la disolución del Senado, que, según la Constitución entonces vigente, no podía ser disuelto, y de la Cámara de Diputados (*Caretas*, 2004).

Este hecho marca un hito claro en todos los aspectos de nuestro análisis del proceso en la megaciudad de Lima, particularmente en los barrios populares como es el caso de SMP. En primer lugar, el autogolpe de 1992 significó la implementación sin oposición del modelo neoliberal. No debe extrañar que la dictadura tuviera el apoyo del sector empresarial. La empresa encuestadora Apoyo realizó una encuesta entre el empresariado, y encontró que el 71% de los encuestados aprobaba la disolución del Congreso, y un 89%, la intervención en el Poder Judicial (*Caretas*, 2004).

No entramos en el tema del nivel de corrupción que motivó el golpe y del apoyo que recibió de los altos mandos de las fuerzas armadas –varios de los cuales están actualmente en la cárcel y en procesos penales– o de los dueños de medios de comunicación que recibían pagos millonarios del asesor Montesinos y de los altos funcionarios del Poder Judicial. Nos limitamos a recordar una frase de Adam Przeworski (1993: 3), quien indicó que en la etapa neoliberal por primera vez el capitalismo se adoptaba como una *doctrina* y no como un proceso de ensayo y error. Como nunca, los empresarios requerían del Estado para implementar esta doctrina.

Lo que nos interesa es señalar los cambios en la economía de los pobladores de SMP, que en períodos anteriores, cuando Lima crecía bajo el empuje del comercio y la industrialización, estaban articulados a la economía central del país. Con el paso de los años la grave crisis económica que asoló al país a mediados de 1975 se profundizó. La población se veía cada vez más relegada y marginada de las dinámicas

económicas que habían generado las industrias, que ahora también enfrentaban su propia crisis. Esta situación condicionó el surgimiento de actividades económicas informales⁴⁵, que transformaron la fisonomía distrital. Las estrategias de sobrevivencia de la población dieron un impulso a las aglomeraciones⁴⁶ comerciales que se presentaron a lo largo del distrito, como por ejemplo las de los alrededores de la avenida Zarumilla o de la actual Panamericana Norte, en donde proliferaron los talleres.

En el período de la imposición autoritaria –y corrupta– del pensamiento único del neoliberalismo, la economía de la mayoría de los pobladores de las ciudades se informalizó, con la expansión de los micro y pequeños empresarios y el autoempleo. Como consecuencia, el desempleo aumentó del 7,5 al 16,6% (de 1981 a 1993). Esto conlleva durante esta etapa un incremento del sector informal en el distrito y un bajo promedio de ingreso por familia (Cuadro 17).

Cuadro 17
Ingreso promedio según distrito

Distrito	Ingreso promedio (en nuevos soles)
San Martín de Porres	779,7
Los Olivos	524,6
Carabayllo	504,2
Comas	446,1
Puente Piedra	497,3
Independencia	335,7

Fuente: Elaboración propia con base en DESCO (1989).

45 Actividades fruto de iniciativas populares que se encuentran al margen de la ley pero que no son clandestinas, caracterizadas por una escasa división del trabajo, e impedidas de entrar a la formalidad por los exigentes requisitos legales, y a veces por la poca conveniencia. Para esta definición, cruzamos los enfoques del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC-OIT) y el enfoque sustentado por el Instituto Libertad y Democracia. Para un mayor detalle de los diversos enfoques, ver Adams y Valdivia (1991: 19).

46 La aglomeración es entendida como la concentración territorial de unidades económicas que ejercen una fuerza centrípeta (de atracción) hacia las demás unidades económicas similares –creando especialidad y servicios colaterales– y una reputación de mercado sobre los clientes. Del mismo modo, generan fuerzas centrífugas (de expulsión) cuando se generan altos niveles de competencia o las unidades alcanzan mayores niveles de escala, y la concentración presiona a mayores costos de alquiler, transporte, entre otros. Las paraditas, los mercados informales, galerías de locatarios, el comercio informal, etc. son una forma de expresión de aglomeración, en tanto se definen por su capacidad de formar sinergias y no por su condición normativa o fiscal (Alternativa, s/f: 59).

Si comparamos los datos del Censo Nacional de Vivienda de 1993 con los datos recogidos en la Encuesta de Hogares que se realizó en 2003, observamos que, en el distrito, crece significativamente el número de trabajadores independientes. El crecimiento del empleo informal deviene en mayor competencia y precarización de las condiciones de trabajo, dentro de un círculo de pobreza del cual es difícil salir.

Cuadro 18

San Martín de Porres. PEA de 6 años y más, según categoría de ocupación

Estructura	1993		2003	
	Número de personas	%	Número de personas	%
PEA de 6 años y más	142.461	100	233.584	100
Obrero	27.571	19,4	25.376	10,9
Empleado	61.018	42,8	86.112	36,9
Trabajador fam. no remunerado	4.816	3,4	6.032	2,6
Trabajador del hogar	4.309	3,0	3.536	1,5
Trabajador indep. o por cuenta propia	30.434	21,4	94.848	40,6
Empleador o patrono	3.881	2,7	2.080	0,9
Buscando trabajo por primera vez	4.765	3,3	6.624	2,8
No especificado	5.667	4,0	8.976	3,8

Fuente: INEI (1993; 2003a).

En el Cuadro 18 observamos cómo, en un lapso de diez años, se duplica la cantidad de trabajadores independientes o por cuenta propia, mientras que los obreros y empleados, que antes representaban un 62,2% de la PEA, ahora alcanzan sólo el 47,8%.

SMP sobrevive gracias a sus aglomeraciones de servicios, como se observa también en otras partes del cono. Estas han servido para menguar el desempleo de la gente, que ha encontrado en la prestación de servicios una salida o una manera de paliar los efectos de la crisis. Un claro indicador de la misma es el paulatino aumento del número de comerciantes informales en algunos distritos del norte de Lima. De los cuatro distritos que forman el núcleo urbano de Lima Norte, es SMP donde en mayor medida se ha incrementado el número de trabajadores ambulantes.

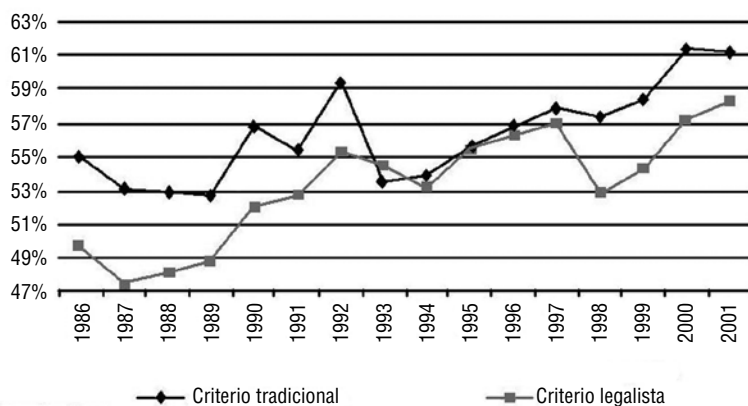
Cuadro 19
Cono Norte. Ambulantes por distrito

Distritos	1976	1985	1986	2000
Independencia	952	1.423	2.194	1.619
San Martín de Porres	2.713	9.587	10.506	10.000
Los Olivos	-	-	-	2.752
Comas	1.737	3.640	4.686	5.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI (1976) y Urteaga Crovetto (2000).

Con la especialización y a partir de 1990, como consecuencia de la aplicación de las medidas de ajuste estructural durante la década fujimorista, el empleo formal se ha ido precarizando cada vez más, mientras que el empleo informal ha ido en aumento (Cuadro 18) no sólo en el distrito sino en Lima Metropolitana.

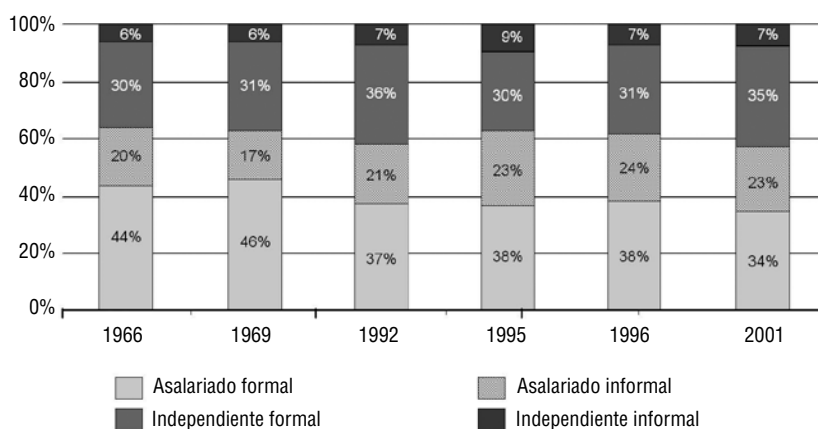
Gráfico 6
Lima Metropolitana. Participación del empleo informal en el empleo total (en %)



Fuente: INEI, varios años.

Grafico 7

Lima Metropolitana. Composición del empleo por categorías (en %)*



Fuente: INEI, varios años.

* Excluye a los trabajadores del hogar y a los trabajadores familiares no remunerados

Si observamos los datos de la PEA, vemos que estos reflejan que un gran sector de la población se emplea en la denominada pequeña y microempresa.

Cuadro 20

San Martín de Porres. PEA de 6 años y más, según tamaño del centro de trabajo

Tamaño del centro de trabajo	2003	
	Número de personas	%
Menos de 5 personas	68.016	29,1
De 6 a 9 personas	28.704	12,3
De 10 a 99 personas	49.504	21,2
De 100 a más personas	34.736	14,9
No especificado	52.624	22,5
Total	233.584	100

Fuente: INEI (1993; 2003a).

La tendencia del incremento de las microempresas no es atributo sólo del distrito que estudiamos. Esta tendencia se observa también en los demás distritos de Lima Norte. El Cuadro 21 muestra la distribución por distritos.

Cuadro 21
Cono Norte. Micro y pequeñas empresas

Distritos	Total establecimientos	%	Micro empresas	%	Pequeñas empresas	%
Ancón	89	0,7	88	0,7	1	0,5
Carabayllo	880	6,7	870	6,7	10	4,6
Comas	3.776	28,8	3.753	29,1	23	10,6
Independencia	1.836	14,0	1.797	13,9	39	18,0
Los Olivos	1.358	10,4	1.308	10,1	50	23,0
Puente Piedra	971	7,4	959	7,4	12	5,5
San Martín de Porres	3.614	27,6	3.544	27,5	70	32,3
Santa Rosa	58	0,4	56	0,4	2	0,9
Ventanilla	527	4,0	515	4,0	10	4,6
Cono Norte	13.109	100	12.890	100	217	100
Establecimientos (%)	100		98,3		1,7	
Lima Metropolitana	72.601		69.307		3.294	
CN/LM (%)	18,1		18,6		6,6	

Fuente: INEI (1995b).

Las principales aglomeraciones de servicios que encontramos en el distrito se detallan en el cuadro siguiente.

Cuadro 22
San Martín de Porres. Principales zonas comerciales

	Vía o aglomeración	Distrito/Ubicación	Venta predominante	Nivel	Área de influencia
Agglomeraciones	Mercado de Caquetá y alrededores	SMP Rímac	Abarrotes, consumo básico, artículos de calzado	Inter-distrital	SMP, Independencia
	Metro, nuevo mercado El Trébol de Caquetá, nuevo mercado mayorista Santa Isabel, Fiori	Independencia, Los Olivos, SMP	Venta de alimentos, ropa, servicios, diversión, transporte	Inter-distrital	Directa Los Olivos, SMP
	Av. Túpac Amaru	Independencia, Los Olivos, Comas, SMP	Calzado	Distrital	
Vías comerciales	Av. Habich	SMP	Comida y servicio al vehículo	Inter-distrital	
	Panamericana Norte, entre Habich y Tomas Valle	SMP	Sanitarios y artículos para acabados	Inter-distrital	
	Av. Perú	SMP	Servicios, talleres	Distrital	

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo y encuestas, enero de 1999 (Alternativa, s/f).

EL HACINAMIENTO Y DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

En este subperíodo, el deterioro del territorio y de las condiciones de la vivienda se aceleraron no sólo por el hacinamiento sino también por la utilización de las viviendas como locales para las diferentes actividades económicas de los microempresarios, tanto de comercio como de producción. Los altos costos de producción y la severa competencia hacen casi imposible que los micro y pequeños empresarios puedan tener un local propio para sus empresas y negocios separado de sus viviendas. Esta cercanía trae consecuencias negativas para la salud –por la contaminación– y para la tranquilidad de la familia –por los ruidos asociados con la empresa. Pese a estas inconveniencias, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda promueve el uso económico de la vivienda, con su programa Vivienda Productiva.

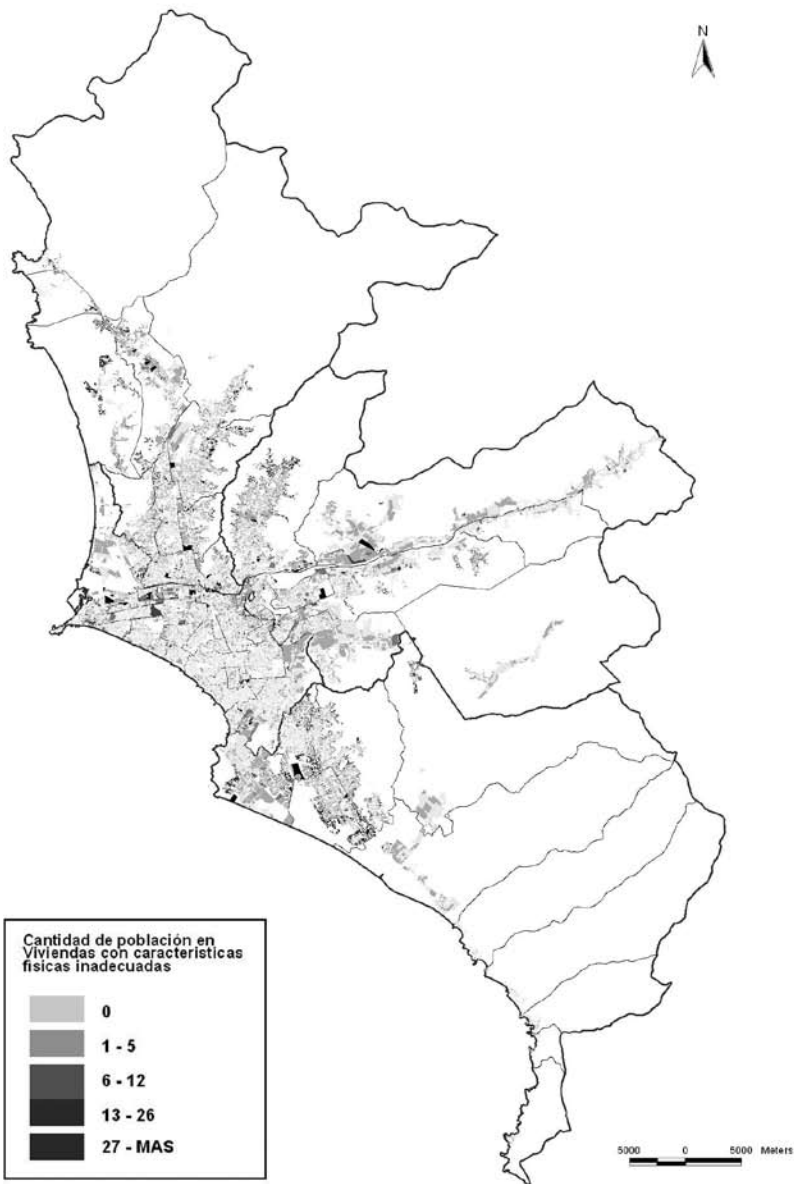
Mapa 12

Muestra las zonas de mayor densidad de empresas en vivienda por manzana



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Mapa 12-a
Lima Norte. Terrenos no aptos para la vivienda



Fuente: Elaborado por el equipo informático de Alternativa, 2006.

Otra forma de deterioro de las condiciones de la vivienda y de los servicios urbanos, con el hacinamiento y copamiento de los terrenos aptos para la vivienda, es la ocupación de las zonas altas de las colinas en los distritos del Cono Norte. “Casi el 20% de la ciudad, entre 1981 y 2000, ocupa estos bordes riesgosos” (Alternativa, s/f).

En SMP se ocupan las faldas de los cerros adyacentes a la carretera Panamericana (Urbanización Palao) o las zonas que limitan con el distrito de Los Olivos. Estas son las que ahora demandan la habilitación de servicios urbanos, exigiendo la extensión de las redes de servicios de las zonas ya cubiertas. Sin embargo, las demandas esta vez están dirigidas al gobierno local que, como instancia gubernamental, es la más cercana a la población.

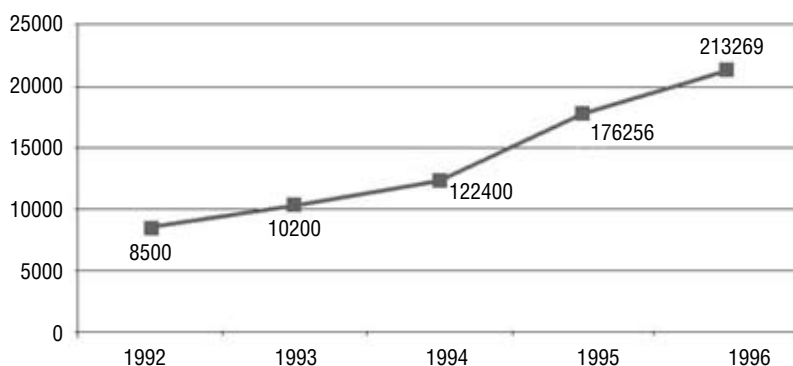
La necesidad de contar con una vivienda propia disminuye los reparos de los nuevos habitantes respecto de las características de los terrenos a ocupar. Este proceso de ocupación es a veces “un medio de lograr tener una [...] propiedad [...] en las zonas emergentes que no tienen agua, desagüe, los servicios básicos; no tienen, hay gente que vive en esteras” (dirigente de la CUOS).

EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA URBANA EN SMP

En el distrito de SMP se presenta un problema existente en el resto de la capital, el de la violencia urbana. Esta violencia ha aumentado en los últimos años en todo Lima, y ha traído consigo la proliferación de las rejas en los barrios capitalinos. Además de ser un factor de deterioro de las condiciones de vida en el distrito, es un impedimento a la consolidación del sistema democrático. La violencia es otra forma de brecha social y sobrepasa los límites de lo que la democracia puede soportar. Lo agravante de esta brecha es que divide a un pueblo, en nuestro caso los habitantes de SMP, que antes tenía la ventaja de ser una comunidad. Quizá no nos deba sorprender que en un estudio realizado entre 74 países, el Perú ocupa el penúltimo lugar en cuanto a la confianza entre los ciudadanos (Romero y Sulmont, 2000). El enrejamiento es ya un síntoma de estos elevados niveles de desconfianza entre vecinos y da cuenta de la situación de inseguridad que se vive en Lima. Además, con el enrejado se pierden los espacios públicos, pues estos son privatizados en aras de la seguridad de la población. La privatización del espacio público contribuye a fragmentar y segregar aún más al distrito y a sus habitantes.

Gráfico 8

Lima. Número estimado de crímenes, 1992-1996



Fuente: Pereyra (2003) con base en información del Peruvian Crime Institute.

La caracterización de la violencia en el distrito da cuenta de que el robo es uno de los delitos más expandidos en SMP.

Cuadro 23

San Martín de Porres. Evaluación del tipo de violencia

Concepto	Comisaría Laura Caller	Comisaría Condevilla	Comisaría Sol de Oro	Comisaría Barboncitos	Comisaría SMP
Incidencia delictiva	Robo e intento de robo a la persona	Robo a la persona, agresión física	Agresión física, robo a la persona	Agresión física, robo a la persona	Agresión física, robo a la persona
Agresión por tipo de violencia	Agresión por un amigo, agresión por algún familiar	Desconoce	Agresión por algún familiar	Agresión por algún familiar	Agresión por persona conocida
Actos de violencia con mayor incidencia por años	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo	Hurto, robo
Violencia intrafamiliar	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre esposos (hombre)	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre esposos y convivientes (hombre)	Agresión psicológica entre convivientes y esposos (hombre)
Violación de niños y adolescentes	Maltrato físico y psicológico al menor	Delito contra la libertad sexual	Maltrato psicológico y maltrato psicológico y físico al menor	Maltrato psicológico y maltrato psicológico y físico al menor	Maltrato psicológico

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Jefatura Metropolitana Lima Norte I.

En el territorio distrital, ya se observan las llamadas “zonas liberadas”, que son lugares o áreas distritales en las que la delincuencia reina impunemente (como el caso de la zona de Piñonate, el mismo Barrio Obrero, la inhóspita avenida Zarumilla, entre otras), mientras se sigue expandiendo hacia el resto del distrito (Urbanización Condevilla y Urbanización Perú). Lo más peligroso es que la delincuencia va apropiándose del espacio y generando con ello un estancamiento de las zonas ya mencionadas, pues estas son ajenas a cualquier iniciativa de inversión del capital privado, implementación de programas de parte de los gobiernos locales e incluso de las organizaciones no gubernamentales del distrito⁴⁷. En el siguiente cuadro, observamos algunas de las zonas de riesgo en el distrito:

Cuadro 24
Lima Metropolitana, distrito SMP. Zonas críticas de delincuencia

Zonas críticas de delincuencia en Lima Metropolitana, SMP	
Ubicación (zona / lugar / calle)	Delito
Piñonate - Barrio Obrero, 2° entrada de Palao	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Puentes peatonales de Av. Zarumilla	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Terminal Terrestre “Fiori”	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Av. Perú (Puente Dueñas), Mercado San Antonio	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Av. Caquetá	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Mercado Centro Cívico Condevilla	Arrebatos (cartera, celular, bolsa, etc.)
Zonas de venta y consumo de drogas en Lima Metropolitana, SMP	
Ubicación	
Chincha Baja	
“La Habana”	
Tomás Valle (Primavera, Santa María)	
Nogales	
Rosario	
Zarumilla Km. 11	
Dos de Mayo	
Villa El Carmen	
“Piñonate”	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Policía Nacional del Perú.

⁴⁷ De las tres ONG más importantes ubicadas en el distrito (Alternativa, Germinal y Hacia el Cambio), sólo la última se ocupa de la problemática de la seguridad ciudadana, pero dichos esfuerzos son de corto alcance y poco sostenidos.

El auge de la delincuencia en Lima trae consigo la privatización de la seguridad ciudadana. De este modo, surgen los servicios de vigilancia privada, que comenzaron a emplear agentes del orden en sus días libres, pero que poco a poco han comenzado a ser el colchón del desempleo de los barrios populares, dando trabajo a los desocupados. El empleo de esta mano de obra contribuye a la informalización del servicio, que se constituye como una estrategia más de sobrevivencia en la capital.

EL CLÍMAX EN EL PROCESO DE DESPOLITIZACIÓN

El aspecto más impactante de este subperíodo es el efecto que ha tenido en el proceso de politización. Más propiamente dicho, el proceso fue de despolitización. No sólo se detuvo el avance hacia una plena ciudadanía política, sino que las mismas reivindicaciones sociales fueron aprovechadas por la dictadura fujimorista para la manipulación de la población que vivía en la pobreza. Como hemos señalado, Fujimori pudo entrar en el vacío creado por los partidos políticos y concluir el desmantelamiento del sistema democrático, haciendo uso del pensamiento único del neoliberalismo con su prédica antipartido y antipolítica.

Sin embargo, no se puede cargar toda la responsabilidad de esa despolitización a Fujimori. El fenómeno tuvo una clara expresión en el auge de la elección de los *independientes* y *outsiders* que empezaban a ganar las elecciones, especialmente las municipales. El caso más sonado de los independientes fue la elección de Ricardo Belmont a la alcaldía de Lima Metropolitana en 1989, a escasos seis años de la elección de Alfonso Barrantes, de la IU. El nombre del grupo con el cual inscribió su candidatura (Obras) es un reflejo del vacío programático y el *cortoplacismo* instrumental que marcan toda la década del noventa. No cabe duda de que el camino al sentimiento antipartido fue alimentado por la debacle del desgobierno de Alan García, que recogió las esperanzas de cambio que la izquierda había defraudado con la división de la IU. Los niveles de inflación durante ese período superaron los cuatro dígitos (2.775,3% en 1989 y 7.649% en 1990), a pesar de las medidas de ajuste o “paquetes”, que llegaron a trece durante su gobierno. Como sucedió en el gobierno de Velasco, las políticas de García no pudieron superar las trabas estructurales del sistema económico nacional e internacional, y su administración devino en una forma de populismo errático, que terminó con el desesperado intento de nacionalizar la banca cuando la burguesía se negó a seguir las políticas reformistas del gobierno. Las esperanzas políticas de los sectores populares en la política partidaria parecían haberse agotado con este fracaso.

Con la crisis, y sobre todo la tremenda inflación y devaluación de la moneda nacional, las municipalidades veían mermados sus recursos y reducidas sus posibilidades de responder a las demandas de sus pobla-

ciones. El problema del presupuesto y de la excesiva carga de funcionarios que quedó en SMP luego de la división del distrito para formar el distrito mesocrático de Los Olivos contribuyó a agravar la crisis política en la municipalidad posterior a la gestión del alcalde José Rubio Valqui, del movimiento Obras. Durante su período (1993-1995), en SMP hubo cinco alcaldes, cada uno destituido por acusaciones de corrupción y de componendas para favorecer a empresarios en las licitaciones. Conforme se elegía una autoridad, comenzaba un alud de denuncias de todo tipo que generalmente provenía de los dirigentes populares, se presume que financiados por algún rival político o empresas locales coludidas en alguna compra sobrevaluada⁴⁸. De esta manera, este período se registra en las páginas negras de la historia distrital.

Fujimori utilizaba los recursos del Estado que, según el Decreto Ley 776, fueron destinados para transferencia a los gobiernos locales para controlar las municipalidades, a las cuales, como hemos indicado, no logró intervenir a su antojo (Alva, 1995). Cuando el gobierno municipal de Belmont comenzaba a hacerle sombra a Fujimori, y Belmont tenía aspiraciones de competir en las elecciones presidenciales, Fujimori quitó gran parte del financiamiento del gobierno metropolitano para darlo directamente a los gobiernos distritales, siempre que estos retiraran su apoyo al grupo Obras.

Uno de los dirigentes populares del distrito describe lo que sucedía:

[A los alcaldes] se les acusaba de algo, de cualquier cosa, se presentaba la denuncia y el juez de turno ordenaba la captura del alcalde, luego este iba y negociaba, coimeaba para que le cambien la orden de captura por comparecencia. Era pues un negocio de los jueces, de los alcaldes; la alcaldía representaba en sí un negocio, pues los que ganaban la alcaldía, sea teniente alcalde u otros, estaban apadrinados por una empresa que financiaba sus campañas, y luego debían retribuir a esta el apoyo, mediante licitaciones, etc. Y de los mismos dirigentes, pues también las denuncias eran auspiciadas por empresas (entrevista a Rodolfo Alva, ex dirigente distrital).

Esto significó un estancamiento de la gestión que duró toda una década, pues los dos últimos alcaldes (Gladys Ugaz y Lucio Campos Huayta) también han sido acusados de corrupción, y el último de ellos destituido, lo que da cuenta de la aún frágil institucionalidad de la municipalidad distrital, que todavía no termina de consolidarse como una institución funcional a la democracia.

48 Entrevista a Rodolfo Alva.

Una nota particular del gobierno de Fujimori, luego del autogolpe de 1992, fue la extensión de la corrupción a todos los niveles de la sociedad. Todos los poros del Estado, las empresas, los medios de comunicación y, de forma particular, el Poder Judicial funcionaron vía los sobornos. Los poderes fácticos –Fujimori y su “asesor” Montesinos, con la activa participación de los altos mandos militares– eran las únicas instancias para ganar un juicio, conseguir una licitación para obras, permisos para negocios, etcétera.

LAS ORGANIZACIONES Y LA POLÍTICA PARTICIPATIVA

El efecto de la corrupción y de la manipulación de las organizaciones populares fue devastador para los pobladores de SMP. Los testimonios de las mujeres encargadas de los comedores son impactantes. Cada comedor popular contaba con un registro de las familias que participaban en él, con el número exacto de raciones que servía a diario. Este registro fue utilizado para fijar el número de mujeres que tenían que asistir a los eventos y mítines de Fujimori, y la distribución de los subsidios en alimentos dependía del cumplimiento de estas cuotas. Lo más humillante fue la obligación de contribuir con tartas, que fueron utilizadas como “adobes” para construir la torta gigantesca que adornó la Plaza Mayor durante el mitin en honor del presidente, que cumplía años el día de las fiestas patrias, el 28 de julio.

El gobierno de Fujimori y sus ministerios sociales siguieron los mandatos del BID y del mismo FMI, organizando la participación popular en los programas de alivio a la pobreza. Sin embargo, como consta en el texto de Remy (2004), la participación ha sido un instrumento de todas las dictaduras de los últimos cien años para lograr maniatar a la población y para limitar su participación política a la ejecución de programas sociales, sin poder incidir en las políticas sociales. Cabe, empero, una nota de cautela. A pesar de la presión sobre las organizaciones y sus líderes para lograr su apoyo, con prebendas y amenazas, no es tan fácil destruir la ciudadanía, aunque sea sólo de tipo *social*. Es cierto que Fujimori gozaba del apoyo de sectores importantes de los pobladores del distrito pero, como se ha comentado, lo que es más sorprendente, es que con todos los esfuerzos y recursos utilizados para cooptar a los ciudadanos, hubo un 36% de mujeres de los comedores que no votó por Fujimori en las últimas elecciones presidenciales.

Sin embargo, pese a la resistencia de muchas organizaciones y líderes populares, existieron esfuerzos en varias municipalidades para romper el cerco de la participación democrática acotada a la implementación de programas de alivio a la pobreza. La dictadura –sostenida por su entorno político, la mafia del asesor Montesinos, los altos mandos de las fuerzas armadas y grupos de empresarios nacionales e

internacionales– se descompuso por dentro. El cáncer de la corrupción hecha política atacó el propio cuerpo que lo había sembrado. El 14 de septiembre de 2000, se difundió un video que mostraba a Montesinos entregando la suma de \$ 15 mil a un congresista, Alberto Kouri, en la sede del Servicio de Inteligencia Nacional. Este dinero fue la primera entrega, según se escucha en la grabación, de un soborno político para que Kouri pasara de las filas del partido Perú Posible, del opositor Alejandro Toledo, al grupo político de Fujimori, Perú 2000. Los legisladores *tránsfugas* aumentaron el número de congresistas del gobierno de 53 a 65, en un Parlamento de 120 miembros.

Aún siguen los debates sobre lo que realmente sucedió con la denuncia de corrupción y acerca de por qué ocurrió en ese momento. Lo que es cierto es que el video y el soborno de \$ 15 mil fueron sólo la punta del iceberg, y el mito de la solidez del gobierno Fujimori-Montesinos se desmoronó. Es cierto que hubo movilizaciones en contra del intento de Fujimori de mantenerse en el gobierno, pero no fueron precisamente los sectores populares de SMP los que se sumaron a esas protestas. Y mucho menos esas protestas fueron los inicios de un proyecto político que pudiera revertir las tendencias a la despolitización y devolver el rol político a las organizaciones sociales. Con la presión de la comunidad internacional, incluidos los EE.UU., preocupada al descubrir que Montesinos estaba involucrado en movidas de tráfico de armas en un triángulo que aparentemente incluía a Perú, Venezuela y China, Fujimori tuvo que fugar y renunciar. Se abrió el camino a una nueva transferencia democrática, y se inicia el escenario en todo el país de un nuevo intento de construir un sistema político democrático que esté, en la práctica y en el imaginario de la mayoría de los peruanos, al servicio del desarrollo y el bienestar, revirtiendo las tendencias que han marcado la democracia desde la fundación de la República.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN. AÑO 2000 EN ADELANTE

El 15 de noviembre de 2000, tras la fuga y renuncia de Alberto Fujimori, el Congreso decidió no aceptar la carta de renuncia enviada por este desde Japón, declarando la vacancia de la Presidencia. Acto seguido, designó a Valentín Paniagua, de las filas del partido AP que fundara Fernando Belaúnde Terry, como presidente de transición hasta las elecciones presidenciales del 8 de abril de 2001. Paniagua fue elegido por su solvencia personal más que por su liderazgo político. En los comicios de abril, AP obtuvo el 1% de los votos, con los que se aseguró tres de los 120 escaños en el Parlamento unicameral.

La designación de Paniagua reavivó un debate sobre la democracia, la relación del Estado –reconocido como excluyente y parcial– y la sociedad, y sobre la relación entre la democracia y el bienestar. Se puede

simplificar el debate en tres posiciones: quienes creían que la democracia no podía funcionar sin poner orden en el mundo económico; los que consideraban que la primera tarea era restablecer la institucionalidad democrática; y un tercer grupo que entendía que era necesario actuar simultáneamente por cambios sustantivos en el terreno de la política económica, fortaleciendo el rol del Estado en ella, y a la vez reconstruir un sistema político democrático.

Paniagua centraba sus objetivos en la institucionalidad democrática. Afirmó que el gobierno de transición que lideraba necesariamente tenía que basarse en el consenso, y que su gestión no podía ofrecer cambios ni transformaciones espectaculares, pero sí garantizar que el próximo proceso electoral fuera limpio y transparente, y que se mantuviese la estabilidad económica del país (Asociación Pro Derechos Humanos, 2000).

Sin embargo, y este punto es clave si nuestro interés es observar si la transición está abriendo el camino a construir un binomio entre democracia y desarrollo (PNUD, 2004), Paniagua comunicó su propia orientación, que es la de su partido (AP), que se refleja en el primer gabinete. En él, los ministerios más relacionados con el manejo de la economía están en manos de antiguos representantes de la derecha peruana, tales como Juan Incháustegui en el Ministerio de la Presidencia y Javier Silva Ruete en el Ministerio de Economía. Mientras que en los ministerios relacionados con las políticas sociales, o de alivio a la pobreza, están personas más vinculadas con grupos progresistas y partidos de la izquierda, tales como Marcial Rubio en Educación, Susana Villarán, quien fue presidente de la Coordinadora de Derechos Humanos en el Perú, en el Ministerio de Promoción de la Mujer, y Jaime Zavala Costa, presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, como ministro de Trabajo.

Más que un esfuerzo por enderezar el mercado y corregir las desigualdades en el modelo económico neoliberal que consolidó la dictadura, Paniagua estaba interesado en garantizar honestidad y eficacia en la lucha contra la pobreza. Este debate continuó cuando Paniagua se presentaba como candidato a la Presidencia para las elecciones de abril de 2006. AP formó un bloque que se describía a sí mismo como de “centro” para marcar sus distancias con el bloque de ultraderecha que lideraba Lourdes Flores Nano de Unidad Nacional (alianza que agrupaba desde el Partido Popular Cristiano hasta fuerzas ligadas a Fujimori). En la alianza de Paniagua estuvieron presentes, nuevamente, personas y grupos políticos que pudieron haber contribuido con la sensibilidad social y la experiencia en el manejo de programas sociales de alivio a la pobreza.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POLÍTICA DEL ESTADO

Sin duda uno de los aspectos más importantes del gobierno de transición, que la administración de Toledo ha continuado, es convertir la participación democrática en una política del Estado. La democracia participativa es, en lo esencial, el punto de llegada y partida de nuestro estudio. Queremos saber si en SMP, y en JLO, las políticas participativas serán un simple instrumento para mantener a las mayorías del país encerradas en la ciudadanía social acotada a aspectos secundarios, o si pueden ser el punto de partida en la construcción del sistema político que hemos mencionado; y si es así, cuáles son las condiciones y las transformaciones que se tienen que producir en los actores políticos.

Ni Paniagua ni Toledo cambiaron el modelo económico, y las propuestas de participación estaban limitadas, como hemos mencionado, a la consolidación de la institucionalidad democrática –elecciones, vigilancia, revocatoria– y a la participación en los programas sociales de lucha contra la pobreza, en intentos de eliminar la corrupción y manipulación que caracterizaron estos programas en gobiernos anteriores. Sin embargo, no ha sido fácil mantener la participación dentro de estos parámetros, y hay demandas de parte de los que participan en estos espacios para ir más allá de lo inmediato y sectorial.

Recordemos lo que señalamos en la primera parte de este estudio: la participación es un instrumento de doble filo, que ha sido utilizado para maniatar e incorporar de forma subordinada a sectores –a veces la mayoría– de la población en un sistema político económico que no responde a sus intereses (Remy, 2004; Toffler, 1981). Las formas principales de participación política reconocidas por la Constitución y las leyes son las iniciativas de aprobación de la Constitución y las leyes, el derecho a elegir y ser elegido, el pedido de rendición de cuentas, la revocatoria de autoridades municipales y regionales, y la participación en espacios públicos de negociación, tales como el Acuerdo Nacional, las MCLCP (a nivel provincial y distrital) y los CCL, los CCR y los Consejos de Coordinación Sectoriales. Además de estos espacios públicos estatales existen, y han existido por años, espacios público-privados tales como los frentes intersectoriales o los de defensa. En la última década, la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) ha convocado a organizaciones sociales y ONG a conferencias anuales y temáticas. En lo que se refiere al estudio de SMP, nos interesan principalmente los dos últimos tipos de concertación: los espacios públicos estatales y los espacios público-privados.

Los criterios para analizar estos espacios de participación son varios. Themis Castellanos (2003b: 10) ha formulado tres que son esenciales:

- Capacidad de precisar objetivos o intereses comunes y construir planes de trabajo. A partir de los planes de trabajo, las organizaciones muestran su legitimidad, representatividad, pero también su capacidad de asumir responsabilidades.
- Continuidad con planes de trabajo: en la medida en que tienen objetivos y los cumplen. Esto garantiza la legitimidad de la organización, pero también su durabilidad, continuidad y permanencia. Su vigencia en el tiempo muestra, por ejemplo, la capacidad de la organización y de sus integrantes para solucionar conflictos. Otro aspecto de este criterio es cómo funcionan las organizaciones.
- Capacidad de convocatoria: aunque pueden convocar sólo a grupos reducidos de líderes, sus miembros son quienes llevan la mayor carga del trabajo, ya que son capaces de convocar a un grupo mayor de acuerdo a los objetivos planteados. Con esto hay que precisar que no solamente se trata de que tengan convocatoria para un evento determinado, sino que tengan acceso a recursos humanos cada vez que se necesite.

A estos criterios queremos añadir otro que es esencial: las transformaciones que se producen, o deberían producir, en los actores políticos principales y sus interrelaciones dentro del sistema político.

LOS ESPACIOS PÚBLICOS ESTATALES

El primer espacio público estatal establecido en SMP fueron las juntas vecinales creadas por el gobierno metropolitano de la IU (1983-1986), como lugares de concertación para la planificación del desarrollo y la participación. En septiembre de 1990, los nueve distritos que conforman Lima Norte formaron el Consejo Interdistrital del Cono Norte (CONORTE) para promover el desarrollo. El CONORTE creó comisiones técnicas mixtas encargadas de temas específicos de su propuesta de desarrollo. Esta instancia interdistrital fue un anticipo de la descentralización de la región de Lima Metropolitana. Sin embargo, esta descentralización fue frustrada por el autogolpe de Fujimori, quien cerró las asambleas regionales existentes y terminó el proceso mismo de descentralización. Pese a esta frustración, la experiencia de juntar a municipalidades y ciudadanos organizados para el desarrollo marcó un hito en el imaginario de los que habían participado. Durante los años de los alcaldes *independientes* y la dictadura de Fujimori, el CONORTE sólo sobrevivió con el impulso de las ONG, que promovieron campañas de limpieza del cono y algunos eventos culturales. En el contexto neoliberal de dictadura, despolitización y manipulación de las organi-

zaciones sociales, no fue posible avanzar hacia una visión más integral del desarrollo del cono, y mucho menos una visión de la metrópoli. Con la transición democrática y la promoción del desarrollo se ha podido revertir en algo esta tendencia⁴⁹.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, MCLCP, CCL

El espacio público más extendido es la MCLCP, creada en el gobierno de Paniagua para “concertar las políticas sociales en una perspectiva de equidad y género”⁵⁰.

Se han creado más de mil de estas mesas en todos los niveles del Estado: departamento o región, provincia y distrito. Como en Lima Metropolitana ya existían espacios de concertación en muchos de los distritos, y para no generar duplicidad, se han creado mesas en los conos y en la zona céntrica de la ciudad. La Mesa de Concertación en SMP antecede a la instalación nacional de estos espacios, y fue creada en 1997. En ella participaban diversas instituciones interesadas en el desarrollo del distrito. Se contaba además con la presencia de la municipalidad distrital de SMP y de la municipalidad metropolitana de Lima. Esta Mesa fue promovida desde sus inicios por una ONG, Alternativa, cuyo interés por el desarrollo del distrito motivó que convocara a las instituciones que tenían activa participación e injerencia en el distrito –ante la falta de iniciativas de otra índole y de otros actores–, que reunieran esfuerzos de las diversas instituciones estatales y privadas. A partir de la génesis de este espacio es que se realizan diferentes eventos orientados hacia el desarrollo del distrito. Se desarrollaron talleres en los cuales los pobladores mismos daban cuenta de los problemas, construían la visión del distrito y fijaban los ejes estratégicos y las acciones para hacerla una realidad.

A mediados de 2000, por iniciativa de la municipalidad, se formó la Mesa de Jóvenes de SMP, que contaba con el apoyo de algunas ONG y de grupos eclesiales. A partir de 2001, se amplió la convocatoria para incluir a diversas organizaciones que trabajan con jóvenes y a grupos juveniles que existían en el distrito, incorporándolos en las actividades de la Mesa Distrital y en la elaboración de un plan operativo y un reglamento interno que guiaría el funcionamiento de la Mesa⁵¹.

49 Es significativo que en esta nueva etapa los alcaldes del CONORTE han cambiado el nombre de Cono Norte a Lima Norte para expresar que el cono es –o debe llegar a ser– una parte integral de la megaciudad (entrevista a Rodolfo Alva).

50 Objetivos presentados en documento oficial de la MCLCP.

51 Entrevista a Annie Zea, promotora del Departamento de Participación Ciudadana de Alternativa.

Como espacio de concertación temática, la Mesa significó un primer esfuerzo por acercar la gestión municipal a la población juvenil. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la mayoría de los grupos juveniles dependía de la iglesia católica, que tenía cierta reticencia a promover la participación de los jóvenes en una institución para ese entonces ya desacreditada, como la municipalidad⁵².

La Mesa de SMP ha dado la oportunidad a los jóvenes y a sus grupos de salir del aislamiento en que se encontraban luego de los años de terrorismo y despolitización. Hay una marcada diferencia entre los jóvenes del inicio del siglo XXI y los que en las décadas del setenta y ochenta lideraban las luchas contra la dictadura militar, y luego asumieron responsabilidades como autoridades electas en las municipalidades. La mirada de los líderes juveniles se amplió hacia la problemática de su distrito y más allá⁵³. Los jóvenes del distrito participaron en la Mesa de SMP, en los presupuestos participativos y en la Mesa del Cono Norte. También forman parte del Consejo Nacional de Juventud (CONAJU) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (<www.cnj.gob.pe>).

Otra instancia de concertación municipal son los Consejos de Coordinación Local, creados en el marco de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Los Consejos de Coordinación Local poseen, según un miembro, “cuatro funciones básicas, la llamada sociedad civil, que se llama a la sociedad civil dentro del Consejo de Coordinación Local; lo primero es aprobar el plan de desarrollo integral del distrito; lo segundo es concertar, coordinar y aprobar el presupuesto participativo anual; el tercer punto es promover y fomentar la inversión privada; el cuarto punto es realizar proyectos con apoyo de agencias de cooperación internacional. Estas son las cuatro funciones básicas que establece el Consejos de Coordinación Local” (dirigente de la CUOS).

Estos esfuerzos de concertación muestran el potencial de los espacios públicos, tanto estatales como privados. Pero a la vez exhiben lo precario de las diversas formas de participación, si consideramos la envergadura de la tarea de transformar y consolidar los actores principales del sistema político: la sociedad civil, el Estado en todas sus

52 A pesar de ser la institución que promovió en sus inicios este espacio, la municipalidad no ha elaborado un plan de trabajo concreto ni ha realizado actividad alguna con los jóvenes del distrito. Menos aún cuenta con un registro de organizaciones o grupos juveniles. La grave crisis que afronta esta institución, reflejada en la constante rotación del personal, le resta potencial para trabajar con los jóvenes.

53 Esta nueva preocupación puede verse en las actividades que viene realizando el grupo Corazón Sanmartiniano, integrado por jóvenes estudiantes de Derecho del distrito.

instancias, los partidos políticos y, quizá lo más importante, la opinión y el imaginario de la población.

Los grandes ausentes en todas estas experiencias de concertación y en todos los espacios públicos son los partidos políticos. La despartidarización de la política es mucho más profunda en Lima Metropolitana que en otros lugares del país. Esta ausencia de los partidos se explica por diversos factores. El primero, que la cercanía de los distritos populares a las instancias del gobierno central –la Presidencia misma y los ministerios relacionados con los programas de alivio a la pobreza– produjo que la relación de la población, pese a su carácter clientelista, fuera directa con los poderes fácticos. Otro factor es la forma de elección de los miembros del Congreso. Al no existir una Cámara alta, los líderes nacionales de los partidos y grupos políticos compiten en el distrito electoral de Lima, con el resultado que en la actualidad no hay un solo congresista que se ocupe de la ciudad, y mucho menos de los conos. Esta ausencia aumenta la imagen que tenían los habitantes del distrito de que los partidos sólo se acordaban de ellos en períodos electorales. Es de notar que fue posible formar el Consejo Interdistrital de Alcaldes del Cono Norte en un contexto en que todos los alcaldes fueron miembros de partidos políticos de alguna trayectoria, desde la IU hasta los conservadores, como el Partido Popular Cristiano y AP. Con los partidos fue posible fijar objetivos comunes y reglas de juego. Con la llegada de los alcaldes *independientes*, esta posibilidad desapareció, los intereses comunes cedieron su lugar a intereses individuales y a la corrupción, y el clientelaje reemplazó a la concertación como mecanismo de hacer política.

Otra debilidad en el sistema participativo fueron las propias municipalidades. Como hemos señalado, la participación ciudadana y la perspectiva de desarrollo territorial, más allá del ornato, no forman parte de la tradición municipal. Como señala Rodolfo Alva (2003) en su análisis de las municipalidades del Cono, incluida la de SMP, las municipalidades no cuentan con una estructura administrativa para procesar las diferentes propuestas y demandas que surgen de los distintos espacios de participación. Por otro lado, no hay personal capacitado para dar una atención al ciudadano. La relación entre el funcionario y el ciudadano ha sido, por lo general, de desprecio mutuo y de corrupción. La coima es parte central del sistema administrativo en la tradición municipal⁵⁴.

54 Es importante señalar, empero, que hay un gran número de funcionarios municipales que participan, con sus propios recursos y en su tiempo libre, en cursos de capacitación para la gerencia municipal. En el trabajo directo con estos funcionarios se puede apreciar una voluntad en muchos de ellos de convertirse en una buena burocracia estatal, en el sentido weberiano.

Pero la confusión no sólo está en la organización administrativa al interior de la municipalidad. La frondosa legislación para cada nivel de gobierno –nacional, regional, provincial y distrital– no aclara las competencias de cada instancia, ni establece los mecanismos de coordinación entre ellas. En el caso de los distritos de Lima Norte, esta confusión se expresa en la falta de una instancia de gestión del territorio. El CONORTE carece de una ley que lo reconozca como un organismo de gobierno, y su estatus legal es el de una asociación civil, lo que lo limita en su capacidad de gobernar y gestionar recursos para sus proyectos. Lo que encontramos, entonces, es que cada distrito tiende a pedir para su territorio hospitales, universidades, centros culturales y otros servicios, que deberían ser planificados en espacios más amplios que un simple distrito.

Finalmente, la traba principal para pasar de la participación ciudadana limitada al control de las autoridades y a pequeños proyectos y programas de lucha contra la pobreza es el límite presupuestal. La municipalidad de SMP, al igual que la mayoría de los demás distritos, no está en condiciones de proyectar la participación ciudadana hacia planes consistentes y sostenibles de desarrollo, y por ende posee serios problemas para consolidar su propio sistema de democracia participativa. Los procesos de planificación participativa del desarrollo generan una expectativa y una demanda de la población que participa, que se convierte en un punto de conflicto más entre los ciudadanos y las autoridades.

En el distrito, más del 90% de los recursos municipales va a gastos corrientes, con poco margen para planes de desarrollo. El proceso de elaboración de los presupuestos participativos se inicia acotado, no sólo por los montos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asigna a cada localidad, sino que dicho ministerio indica los ejes estratégicos a los cuales los planes deben adecuarse. Estas limitaciones en los alcances reales de la participación afectan a la voluntad de participación en todas las instancias creadas. Sin la posibilidad de cambiar las reglas de juego del modelo económico impuesto, la participación seguirá acotada a problemas importantes, pero no los estructurales.

No sorprende, entonces, que a mediados de 2002, cuando se estaban por iniciarse las elecciones municipales, la municipalidad de SMP se retirara de la Mesa Distrital. En respuesta a este alejamiento, las organizaciones que venían participando crearon la Central Unitaria de Organizaciones Sociales (CUOS) e impulsaron el Foro de Gobernabilidad para dialogar con los candidatos a las elecciones municipales del distrito programadas para noviembre de 2002⁵⁵.

55 Entrevista a Edgar Carrasco, dirigente de la CUOS de SMP.

LOS ESPACIOS PÚBLICO-PRIVADOS, LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y SUS LÍDERES

Los espacios público-privados son tan antiguos como el distrito mismo. Los comités vecinales, que originalmente representaban virtualmente a toda la población, se caracterizaban por un alto nivel de participación, con una relación estrecha entre los dirigentes y sus bases. Estas fortalezas respondían más a la necesidad de participar para lograr beneficios concretos relacionados con el hábitat. El dirigente era elegido y reelegido según su capacidad de conseguir las demandas de la población –con la fuerza y a través de la negociación–. La relación entre la organización y sus líderes con el Estado era precisamente esa: de fuerza y negociación, pero siempre limitada al nivel de demandas sociales.

El panorama local de las organizaciones sociales en el distrito, en el contexto de la apertura de mecanismos participativos desde el gobierno local, ha cambiado con respecto a las décadas anteriores. Ya no se observa a las organizaciones sindicales como grandes protagonistas de la agenda local; más bien se contemplan dos grandes organizaciones que procuran aglutinar a varias otras, con el afán de fortalecer sus propuestas y generar diálogos más concretos y de bloque con las autoridades municipales. Estas dos organizaciones son la CUOS, que fuera fundada en diciembre de 2002, y el Consejo Promotor de las Organizaciones Sociales de San Martín de Porres (COPROS), fundado en abril de 2001.

Estas dos organizaciones se caracterizan, una (la CUOS), por tener una postura más abierta al diálogo y al trabajo conjunto con las autoridades municipales, integrándose a sus planes y discutiéndolos, mientras la otra (el COPROS), por adoptar una posición más confrontativa, es decir, criticando el hecho de que otras organizaciones trabajen o avalen, según ellos, el accionar corrupto de las autoridades o que las agencias técnicas u ONG reemplacen el trabajo de las organizaciones de base, interviniendo de principio a fin en los procesos de planificación participativa y sesgando, orientando o simplemente acaparando todas las labores de la agenda municipalidad-sociedad civil.

Algunos de los miembros de estas organizaciones pertenecen al actual Consejo de Coordinación Local Distrital, que es una instancia de concertación entre representantes de la sociedad civil elegidos mediante votación y los regidores, además del alcalde. Juntos tienen como labor aprobar el Plan de Desarrollo del distrito.

Las organizaciones sociales y sus líderes son evaluados más por la eficacia en lograr los objetivos planteados que por su funcionamiento interno, democrático o vertical. Ser dirigente es todo un oficio, y requiere de una gran capacidad de discernimiento, saber cuándo usar la fuerza de la movilización y cuándo retroceder y llegar a compromisos.

En las primeras décadas se produjo un grupo de dirigentes que, además de contar con condiciones personales –el tiempo disponible y recursos–, tenían y desarrollaron un talento para la negociación. Esta capacidad y disponibilidad hicieron que la renovación de líderes al interior de la organización fuera poca, esto como críticas a los dirigentes perennes.

“Hay líderes que ya están establecidos acá en el distrito, y dentro de esos líderes de las organizaciones vecinales nos hemos encontrado de que estos están de años y años, lo han tomado como un medio de vida” (dirigente de la CUOS).

En todo caso, la representatividad y la renovación de los dirigentes es un tema central en la discusión de la participación y la construcción de un sistema político democrático. “La participación –hay que reconocerlo– tiene un costo y el primer costo es el tiempo que se le dedica. La gente identifica que no participa no por falta de interés sino por falta de tiempo” (Tanaka y Zárate en Arroyo e Irigoyen, 2004: 52). El estudio auspiciado por el Instituto de Estudios Peruanos en 2000 reveló que un 52,5% de los encuestados declaraba que le gustaría participar más en las organizaciones, pero el 61,4% de ellos no lo hacía por falta de tiempo.

EL CASO DE LA CENTRAL UNITARIA DE ORGANIZACIONES SOCIALES (CUOS)

La CUOS es una de las principales organizaciones sociales del distrito. Fue fundada oficialmente el 13 de diciembre de 2002, luego de que, como Coordinadora Distrital (nombre anterior), llevara a cabo el Acuerdo de Gobernabilidad de San Martín de Porres⁵⁶. Esta central está formada por diversas organizaciones vecinales que se vieron en la necesidad de unificarse para enfrentar problemas comunes que afectan al distrito, tales como la defensa del territorio, la falta de iniciativa de la municipalidad para propiciar actividades a favor de los vecinos, así como por la necesidad de crear un ente representativo que tenga mayor fuerza ante las autoridades locales.

La forman algunas juntas y/o asociaciones vecinales, la Federación Distrital de Trabajadores Ambulantes de San Martín de Porres (FEDITAS), la Red Verde y organizaciones funcionales (vasos de leche, clubes de madres, red de promotoras de salud, entre otras). Esta agrupación se forma sobre la base de lo que era el Comité Promotor de la Mesa de Concertación de San Martín de Porres⁵⁷. Luego de que esta

56 El Acuerdo de Gobernabilidad de San Martín de Porres fue realizado el 2 de noviembre de 2002, convocado por las diferentes organizaciones sociales para establecer acuerdos de gobierno municipal con los candidatos a alcalde para la gestión 2003-2006. Acerca de este evento, trataremos más adelante.

57 El Comité Promotor de la Mesa de Concertación de San Martín de Porres fue formado por las instituciones que trabajan en el distrito (públicas y privadas) y por algunos miembros que actualmente pertenecen a la central. Fue auspiciado y promovido por la ONG Alternativa.

última dejara de funcionar por las dificultades que enfrentaba para cumplir con sus objetivos trazados para el desarrollo del distrito, diversos actores de la sociedad civil (organizaciones sociales, vecinales y gremiales) acordaron seguir sus reuniones, ampliando la base participativa y abriendo la convocatoria a instituciones del gobierno central.

Sus principales actividades como CUOS estaban orientadas a contribuir a lo que sería el Plan de Desarrollo Integral del distrito⁵⁸. La formulación del plan de desarrollo viene desde el año 1997, se inicia antes de la creación de la CUOS, y cuenta con apoyo de algunas ONG. Durante la gestión de Javier Kanashiro se realizó el primer Encuentro Distrital de Organizaciones Sociales (mayo de 1996), con la finalidad de hacer un diagnóstico participativo de la problemática del distrito que respalde la propuesta del Plan de Desarrollo.

Si bien es cierto que la central agrupa a diversas organizaciones sociales, estas no tienen un compromiso o una relación fuerte con la CUOS debido a la naturaleza de su convocatoria –abierta a nuevas organizaciones–, lo que la hace más permeable a la entrada y salida de las organizaciones que la componen. Esta apertura le otorga flexibilidad para abordar nuevos problemas, pero le quita estabilidad y cohesión, lo que se convierte en un factor importante al momento de llamar a la participación de sus organizaciones sociales.

Ante el escenario de constantes acusaciones a los dirigentes antiguos de corrupción o de cooptación por las autoridades municipales, se creó la necesidad y posibilidad de conformar la CUOS como una nueva forma de rearticularse, pero ya no en función de demandas pasadas o desfasadas, sino en busca de una nueva forma de conectarse con los tiempos actuales. En palabras de Juan Ramírez:

Este contexto se convertía en una oportunidad para reconstruir la organización social, lo que las obligaba a reconfigurarse en función ya no sólo alrededor de demandas, sino que se comenzó a pensar más en propuestas concretas, que ayuden a desarrollar el distrito⁵⁹.

EL CONSEJO PROMOTOR DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES (COPROS)

Esta organización, circunscripta a un territorio en SMP, se creó el 10 de abril de 2001. Su formación duró alrededor de dos meses, en los cuales se realizaron reuniones entre los dirigentes de las organizaciones que lo conforman, que son las ligadas a organizaciones vecinales

58 Entrevista a Edgar Carrasco, dirigente de la CUOS.

59 Como, por ejemplo, la apuesta por la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral Distrital.

de Zarumilla, Chuquitanta, Villa Angélica y a la organización de mototaxistas⁶⁰. Surge a raíz de la lucha contra el alza de arbitrios del año 2001, durante la gestión de Gladys Ugaz. En cierto sentido, el COPROS puede ser evaluado como un ejemplo de las antiguas formas de lucha y relaciones conflictivas con la municipalidad, frente al fracaso de los intentos por llegar a un armonioso proceso de planificación y gestión participativas del distrito. Los líderes de este movimiento entienden que luchan no sólo por beneficios inmediatos sino por los derechos ciudadanos, por el control y la fiscalización de la sociedad civil hacia la municipalidad.

El COPROS había realizado algunos eventos, entre los cuales se pueden mencionar charlas y conferencias en coordinación con el Colegio de Abogados de Lima y la Defensoría del Pueblo. También realizaron el llamado Festival de la Juventud. Sin embargo, es después de la transición democrática y en un ambiente de mayor apertura hacia diferentes propuestas que se refuerzan las organizaciones sociales con un discurso fuertemente fiscalizador. La realización de los llamados Acuerdos de Gobernabilidad con las organizaciones sociales y los candidatos dieron pie al fortalecimiento de este tipo de organizaciones, pues los primeros buscaban su legitimidad en el distrito, mientras que los segundos buscaban réditos políticos *ad portas* de las elecciones de 2002.

La CUOS y el COPROS son ejemplos de los diferentes enfoques frente al proceso de participación y a las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades municipales. Las diferencias afloran en los espacios de los presupuestos participativos y en el Consejo de Coordinación Local. En los talleres del presupuesto participativo del año 2005, los representantes de ambas organizaciones no dejaron de señalar las contradicciones con la otra parte. Los más radicales acusaban a los miembros de la CUOS de pactar con las siempre cuestionadas autoridades del municipio, de avalar cualquier propuesta que ellos les hicieran y de recibir “todo masticado” por los equipos técnicos de ONG locales en lo referido a planteamientos dentro del presupuesto participativo; mientras que, del otro lado, los miembros de la CUOS acusaban a los del COPROS de netos confrontadores, incapaces de sostener una propuesta.

PARTICIPACIÓN Y ELECCIONES MUNICIPALES

En términos generales podemos decir, basándonos en lo observado en los espacios públicos, que se ha ampliado la participación de los ciudadanos en las actividades políticas. Las organizaciones sociales sobrevivientes de la década fujimorista se encontraban atravesando por una etapa crítica en cuanto a la pérdida de un norte, debido al desgaste de

60 Entrevista a Hober Gutiérrez, actual presidente del COPROS.

las antiguas demandas y la aparición de otras nuevas y más complejas. Los discursos de estas organizaciones sociales no tenían la misma fuerza que antes, menos aún si recordamos el desinterés generalizado por la política que afectó a líderes y bases por igual. A ello se suman el corto plazo en los objetivos, el desgaste de los dirigentes por una inexistente renovación, el excesivo individualismo promovido por el sistema económico neoliberal y la ética limitada a las reglas del mercado. El sentido de comunidad se redujo, y la identidad de una población de por sí ya heterogénea se descompuso en pequeños grupos o simples redes primarias: familia, compadres, miembros de sectas religiosas.

Cuadro 25
Elecciones municipales 2002

Agrupación política	% sobre votos válidos
Movimiento Independiente “Diálogo Vecinal”	10,4
Movimiento Cívico Vecinal Salvemos San Martín	2,7
Partido Aprista Peruano	18,7
Alianza Electoral Unidad Nacional	22,7
Movimiento Amplio País Unido (MAPU)	1,9
Partido Político Nacional Primero Perú	0,8
Movimiento Independiente Siempre Unidos	5,0
Movimiento Nueva Izquierda	2,4
Fuerza Democrática	1,0
Partido Renacimiento Andino	1,9
Partido Reconstrucción Democrática (PRD)	1,3
Agrupación Independiente Unión por el Perú - Frente Amplio	1,2
Partido Perú Posible	7,2
Partido Acción Popular	2,4
Alianza Electoral Vamos Vecino	1,6
Partido Democrático Somos Perú	19,0
Total	100

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (2003).

Estos cambios se reflejaron en la campaña electoral municipal y sus resultados. Los participantes en la contienda electoral –con o sin afiliación partidaria– tienen poca relación con la población. El clientelismo ha incrementado los niveles de suspicacia al tratar con representantes del gobierno y con los partidos. Una indicación de este distanciamiento son los resultados de la última elección municipal en SMP, que han sido sumamente divididos. Se presentaron 16 listas; en comparación con los

años 1998 (6 listas) y 1995 (3 listas), se podría decir que la polarización social que en la década del ochenta estaba claramente definida en sus preferencias electorales, ha repartido sus votos entre numerosas listas para la alcaldía distrital en noviembre de 2002.

EL CONSUMO Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Como veremos en la siguiente sección, hay cambios en los espacios públicos, tomados en el sentido físico o urbanístico. Con el crecimiento de los grandes centros comerciales, los *malls* y los *shopping*, se están produciendo transformaciones en la fisonomía y flujos de los mismos pobladores de los distritos de los conos. En los primeros años de ocupación del distrito, el barrio y el comité vecinal eran los lugares de referencia para toda la población. En el local comunal se tramitaban los documentos necesarios para el reconocimiento del terreno, se realizaban las colectas para adquirir los servicios comunes, y las reuniones para debatir los temas de interés general. En los años de lucha contra la dictadura militar, y los posteriores ajustes estructurales, se crearon otros espacios públicos donde la población –vecinos, trabajadores sindicalizados y partidos de la izquierda– expresó su rechazo en marchas y bloqueos de pistas. En SMP tanto la población como las fuerzas policiales y militares habían identificado estos espacios públicos de confrontación. En la década del ochenta, las sedes de las municipalidades también se convirtieron no sólo en lugares de trámites, sino en espacios de debate y participación en los cabildos abiertos y asambleas distritales.

Sin embargo, en la última década se han producido cambios importantes en los espacios públicos. La organización vecinal, como ya hemos señalado, no es el lugar central de referencia para la mayoría de los pobladores, quienes están ocupados más en la tarea de buscar o crear empleo que en la construcción comunitaria del hábitat. Por otra parte, las grandes luchas contra las políticas del gobierno han sido diluidas en el proceso de despolitización. Los antiguos espacios públicos de encuentro lucen vacíos, y en muchos casos enrejados para mantener a la población afuera.

Las nuevas experiencias de concertación, como las MCLCP, los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Local, o los comités intersectoriales distritales, no tienen un espacio fijo, no son lugares de encuentro de la población, salvo en ocasiones muy especiales. Si se pregunta a cualquier vecino cuál es el local o lugar de encuentro de tal o cual espacio público, estatal o privado, no podrían responder. Estas experiencias no están claramente identificadas en el territorio ni en el imaginario de la población.

El caso emblemático de los nuevos espacios públicos comerciales que reemplazan a los antiguos sitios en donde se ejercía la ciudadanía social y política es el Mega-Plaza, que está ubicado en el corazón de Lima

Norte en el distrito de Los Olivos, que antes pertenecía a SMP. Mega-Plaza se construyó en 2002 con una inversión inicial de 50 millones de dólares, en el mejor estilo de los *shopping* en países desarrollados. En Mega-Plaza no sólo se encuentran las tiendas comerciales internacionales, sino los mejores cines y restaurantes. El comercio está reemplazando los espacios de encuentro de antaño. Esta expansión de las grandes empresas transnacionales no es un fenómeno limitado a Lima, sino que se encuentra en casi todas las ciudades grandes de los países en desarrollo, como ha señalado Bryan Roberts (2003). El mercado está predominando sobre la política y la planificación de la ciudad, pues impone y determina áreas de expansión comercial, sumiendo a muchas otras que no consiguen atraer capital en una atomización o encerramiento, sin posibilidad alguna de desarrollo ni despegue económico, con el constante azote de problemas urbanos como el de la delincuencia⁶¹.

Cuadro 26
Establecimientos comerciales

Establecimiento	Mega Plaza	Royal Plaza
Rubro o actividad	Centro comercial	Centro de entretenimiento
Ubicación	Km 15 de la Panamericana	Cuadra 2 de la Av. Carlos Izaguirre, Independencia
Inversionistas	Grupo Wiese 50 millones de dólares	Royal & Sun Alliance 5,5 millones de dólares
Constructora	Sagitario	Cosapi
Área total	96 mil m ²	8,5 mil m ²
Ventas 1° año	80 millones de dólares	30 millones de dólares
Principales locales	Totus de Saga Falabella, Ripley Max, Pizza Hut, Cinemark (9 salas), Gold's Gym, KFC, Burger King	Cine Planet (14 salas), Blockbuster, juegos electrónicos, Pizza Hut, China Wok, Helados Laritz

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo y encuestas, enero de 1999 (Alternativa, s/f).

UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Sin caer en un extremo estructuralismo, un factor esencial en la posibilidad de rearticular a la sociedad civil y sus organizaciones en un sistema político es una apertura de oportunidades económicas. SMP es probablemente uno de los distritos más afectados por la crisis y los ajustes de corte neoliberal. Era el distrito más industrializado tanto por

61 Observamos esto en zonas como Piñonate y el Barrio Obrero. La primera se ha vuelto prácticamente inaccesible por su elevado nivel de delincuencia y comercialización de drogas. En la segunda, el enrejamiento es un claro síntoma de la desconfianza y evidencia la convivencia con la delincuencia.

el número de fábricas dentro de su territorio como por el alto porcentaje de trabajadores sindicalizados dentro de la PEA. Como en todos los distritos, SMP entró en un período de sobrevivencia y de creación de micro y pequeñas empresas, la mayoría de las cuales funciona a nivel de subsistencia, en donde la única salida posible es “vendernos productos entre nosotros mismos”, y muy pocas alcanzan un nivel de acumulación. Otro factor que hundió a SMP en la pobreza fue la división del distrito, que redujo en casi un 60% los ingresos del mismo. Recordemos que la falta de oportunidades de desarrollo no sólo afecta el nivel de vida de las familias, sino también al estado de ánimo de la población misma, generando una actitud de derrota, de no poder avanzar. Los sanmartinianos dejaron de sentirse como un pueblo en ascenso, con futuro. Como es fácil de entender, introducir procesos de participación política sin un horizonte de progreso, y limitados a medidas de reducción inmediata de la pobreza, sin afectar los problemas estructurales, difícilmente conducirá a la creación de un sistema democrático sólido. Como veremos en la Parte III de este estudio, JLO y los distritos colindantes que forman el naciente Gran Chiclayo tienen en su haber la expansión económica centrada en el comercio, pero con eslabonamientos con otras actividades económicas.

Hemos visto en el distrito de SMP cómo la inversión en el Mega-Plaza ha servido para cambiar la imagen del Cono Norte, no sólo para sus habitantes sino para toda la ciudad. Desgraciadamente, fue el capital extranjero el que descubrió el potencial de desarrollo de Lima Norte, y no los propios empresarios y autoridades del CONORTE. En todo caso, el reconocimiento de la capacidad de compra de los cononorteños –más de un millón de personas, aun si gran parte vive en condiciones de pobreza, compra muchos productos– ha estimulado la actividad política y económica del territorio. El futuro de SMP, como el futuro de JLO en Chiclayo, depende de la forma de desarrollo que se da en los distritos de su entorno, y el desarrollo de estos depende de la forma de desarrollo de la ciudad. SMP solo no podrá salir de la depresión en que se encuentra.

Nuevamente, en este aspecto económico estamos frente a una bifurcación en el camino del distrito, del cono y de la ciudad misma. El tipo de inversión como la de Mega-Plaza encamina el desarrollo económico hacia la concentración de la riqueza en pocas manos, y extranjeras. Las grandes tiendas que son el corazón del Mega-Plaza no promueven el comercio de productos de las empresas del lugar, sino la importación. Por otro lado, ya se aprecia el efecto negativo que está teniendo el Mega-Plaza en los pequeños comerciantes, cuya clientela se ha reducido a los más pobres que no pueden comprar en cantidad para toda una semana, como los que acuden a los grandes centros comerciales.

Sin embargo, la inyección de capital, y sobre todo el cambio de la autoimagen de los cononorteños, que ya no son “pobres” sin parte de un territorio en desarrollo, ha generado dinámicas en las cuales los sanmartinianos se están insertando.

En primer lugar, los nuevos horizontes económicos han dado un nuevo impulso a la Coordinadora de Alcaldes de Lima Norte. Al cambiar la denominación de esta instancia de Alcaldes de Cono Norte por Alcaldes de Lima Norte se estaba expresando un reconocimiento de que su futuro dependía del cono, pero insertado en la dinámica de la metrópoli. Es significativo que otro distrito, el de Rímac, que está en la frontera del cono, ha pedido su inclusión en la coordinadora. Los alcaldes están dando un impulso a la planificación del desarrollo del territorio. Por otra parte, en reconocimiento del nuevo rol que deben jugar las municipalidades, existe un renovado interés en la capacitación de las autoridades y funcionarios, y en la reestructuración interna de las municipalidades, para que puedan, a la vez, atender a la población que está participando en los espacios de concertación y a las propuestas de desarrollo que –a diferencia de lo que predica el pensamiento único del neoliberalismo– requieren de más, y no menos, Estado. La transformación de este actor central en el sistema político, el Estado –las municipalidades y los representantes locales de otras entidades del Estado como los ministerios– es uno de los factores centrales en determinar el camino que SMP y los demás distritos de Lima Norte han de seguir.

Otro actor principal en determinar la ruta futura del distrito y de la ciudad misma son los empresarios. En primer lugar, los comerciantes. Muchos de los pequeños comerciantes, especialmente los trabajadores ambulantes, han sido devastados por el ingreso del gran capital comercial; pero otros centros comerciales están respondiendo al reto de modernizar sus propios mercados y, a través de la planificación territorial de Lima Norte, están apareciendo propuestas de un sistema de mercados que ofrecen servicios especializados según productos. Estos centros comerciales atienden no sólo a la población del cono y de los distritos aledaños, sino que se proyectan a clientes de otros territorios de la metrópoli, al igual que a las provincias colindantes del departamento de Lima. Como es obvio, la continuidad de su desarrollo depende del camino que la metrópoli en su conjunto tome, siendo una opción la continua fragmentación de la ciudad, el crecimiento de los barrios enrejados, la delincuencia, la ley de la selva; y otra, una ciudad que articule lo diverso en relaciones sinérgicas.

EL CODECON Y EL DESARROLLO DE SMP

Otro factor que está señalando un camino, no de creciente desigualdad y pobreza sino de desarrollo armonioso, es la creación del Consejo de

Desarrollo Económico del Cono Norte (CODECON). Este es un espacio de concertación interdistrital, creado en marzo de 2002. Reúne a las oficinas o gerencias de desarrollo económico de las diez municipalidades del CONORTE (CODECON, 2002). Su objetivo es propiciar el desarrollo económico de Lima Norte, los productores, microempresarios, artesanos, entre otras entidades económicas. El CODECON ha llevado a cabo una serie de reuniones para la elaboración de un Plan Estratégico del CODECON, que se integre al plan de desarrollo del Cono Norte de Lima Metropolitana.

Entre los sectores económicos identificados con los cuales se realizan las convocatorias se encuentran: confecciones, madera, metalmecánica, comercio, agroindustria, calzado y cuero, comerciantes informales, jóvenes emprendedores, artesanía y agricultura (Castellanos, 2003b: 55). Además de estos sectores empresariales, asisten al CODECON varias ONG del cono. El CODECON ha promovido que en cada municipalidad se creara el Programa Municipal de Desarrollo Económico (PRODE).

El CODECON como espacio de concertación ha establecido los siguientes objetivos específicos:

- Planificación del desarrollo económico conal y distrital.
- Articulación de actores para el desarrollo económico.
- Fortalecimiento de los actores mediante la capacitación.
- Elaboración de propuestas políticas y su difusión ante la comunidad e influencia en la toma de decisiones.
- Facilitación del acceso a la información.
- Seguimiento a los programas y proyectos a favor de las empresas y el desarrollo económico.
- Apoyo y vigilancia a la gestión pública a favor del desarrollo económico y empresarial.

Una de las limitaciones del CODECON es la falta de reconocimiento formal como espacio de concertación⁶², pues aún no ha sido respaldado por una ley, por lo que hasta el momento es sólo un sitio espontáneo de concertación. La formalización del mismo logrará que se puedan articular esfuerzos conales hacia otras instancias de trabajo o búsqueda de financiamiento para las futuras actividades del consejo. La falta de reconocimiento formal del CODECON constituye un reflejo más de la falta de reconocimiento de las coordinaciones de municipalidades en

62 Entrevista a Percy Mosqueira, gerente de Desarrollo Económico Local de la municipalidad de SMP.

los conos, que a su vez es la representación de que no existe un sistema de gestión de la Lima Metropolitana que responda a las nuevas dinámicas que están apareciendo en los últimos treinta años⁶³.

LA IMPORTANCIA DE LAS COMUNICACIONES

Otro aspecto central para la articulación del distrito SMP con las oportunidades y dinámicas del Lima Norte y de la metrópoli es la red de comunicaciones. No hay en el distrito, ni en el cono, una estrategia de comunicaciones. Esta ausencia explica en parte por qué la mayoría de las bases de las organizaciones sociales y los pobladores en general no conocen de las propuestas y avances que se están dando en el distrito y en otros espacios. Sin embargo, en esta área central hay recursos significativos, subutilizados por falta de propuestas desde la sociedad civil y desde las autoridades.

Una de las ventajas que tiene SMP, y el Perú en general, es la expansión del uso de Internet. La utilización extensiva de Internet fue promovida por la Red Científica Peruana (RCP), que se creó como asociación de organizaciones de la sociedad civil. La RCP promovió, sin fines de lucro, la extensión de la red de Internet en los lugares más alejados y más pobres del país. Como los costos de la conexión y uso de la web son altos, particularmente por el monopolio que tiene la compañía telefónica, la RCP promovió el uso de “cabinas públicas”, que son entidades de una a veinte máquinas conectadas a Internet, donde los usuarios pueden disponer de los servicios pagando una tarifa reducida (menos de treinta centavos de dólar por hora). Según una encuesta del INEI (2003a), el 94,9% de los hogares no dispone de Internet en la casa. La misma fuente muestra que el 25% de la población mayor de 6 años utiliza Internet por lo menos una vez al mes⁶⁴.

DESARTICULACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Cuando hacemos un balance de los actores económicos y políticos que deben confluir en un sistema político democrático que contribuya al desarrollo, a primera vista, el distrito de SMP está en un hoyo, sin claras pistas de salida. Sin embargo, nuestra lectura ha descubierto un potencial en los actores sociales que, pese a sus diferencias y a los veinte años de crisis, terror y manipulación, siguen respondiendo a los espacios y

63 Si bien la coordinadora de alcaldes de Lima Norte data de 1990, ahora las municipalidades en los conos este y sur están consolidándose, en parte, bajo el impulso de las MCLCP del este y sur.

64 La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) tiene registradas en SMP 17 cabinas públicas, pero una gran cantidad de las cabinas funciona en la informalidad y no está registrada <www.sunat.gob.pe/orientacion/cabinasInternet/directorio/lima.htm>.

oportunidades que se abren, no sólo para recibir alivio a su situación de pobreza, sino para volver a proyectar una visión del desarrollo que quieren alcanzar en su distrito. Este reconocimiento del potencial de las organizaciones es lo que fundamenta el esfuerzo y los recursos que se dedican a la capacitación y formación, tanto para las organizaciones populares como para las autoridades municipales.

Las municipalidades, por su parte, y con mucha desigualdad entre ellas, han mostrado una capacidad de convocar y expandir los límites de la gestión municipal y de la participación ciudadana más allá de lo inmediato y sectorial. Aquí también los límites y los retos son claros: la ausencia de una legislación clara que precise las competencias y funciones de cada municipalidad y que dé autoridad a las instancias de coordinación, como el CONORTE o el CODECON. Sin un respaldo en una legislación que promueva la capacidad de las municipalidades y un sistema descentralizado de la megaciudad de Lima, las municipalidades no podrán responder a las oportunidades que se presentan.

Lo que nosotros percibimos de nuestra zona urbana es la falta de comunicación entre la autoridad municipal y los vecinos, no llega su palabra, o sea, funciona mal su imagen de alcalde, y al no existir esa relación directa vienen los que están en contra de la gestión de la autoridad, se tergiversan muchas cosas afuera y algunas sin fundamento (dirigente de la CUOS).

Los actores económicos están afectados por la liberalización del trabajo y de los mercados, pero están mostrando iniciativas y resistiendo a las condiciones negativas. Lo más importante es el descubrimiento de la importancia del territorio, no limitado a su distrito sino abarcando todo el cono y, desde allí, abriendo sus mercados a la ciudad y a las provincias del departamento. Sus necesidades están a la vista: coordinación y relaciones sinérgicas, defensa de sus mercados, apoyo técnico y de infraestructura, reducción de sus costos relativos. Estos requisitos sólo podrán ser cumplidos con un sistema político y un Estado al servicio del desarrollo territorial, y con las competencias y recursos necesarios.

Finalmente, una pieza imprescindible para que el sistema político y todos los actores se articulen en torno a propuestas políticas a todo nivel, para que los diferentes actores –sociedad civil, Estado y los espacios de concertación– se comuniquen y vinculen son los partidos políticos, que siguen siendo los grandes ausentes en SMP y en Lima Norte. Como veremos en el estudio del distrito JLO y del Gran Chiclayo, pese a las grandes diferencias entre un distrito aparentemente en declive y otro en auge, las oportunidades están presentes para ambos y las condiciones para aprovecharlas son también similares.

Parte III

JOSÉ LEONARDO ORTIZ: UNA VENTANA A CHICLAYO*

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los diversos estudios sociales, sean políticos, históricos, del desarrollo, de la cultura, de las organizaciones, de la acción colectiva e incluso los urbanos, se han centrado básicamente en la población de Lima y en el mundo rural-andino. Es poco lo que se sabe en relación con lo que sucede en las ciudades del interior. Recién con el proceso de

*Este texto no hubiera sido posible sin la colaboración de varias personas, a quienes deseamos agradecer. En primer lugar, a Samuel Rotta de Proética, quien nos brindó información preliminar sobre la región Lambayeque y nos recomendó una lista de personas clave para hacer entrevistas. Para nuestro trabajo de campo, debemos agradecer a CICAP, especialmente a Luis Espejo, quien elaboró un informe preliminar sobre nuestro ámbito de estudio y también realizó las coordinaciones necesarias para llevar a cabo nuestro plan de entrevistas. También de CICAP deseamos agradecer a Marielli Bruno y Patricia Chancaje por su tiempo y ayuda en la recolección de información, apoyo en las entrevistas y las transcripciones. Queremos también hacer un agradecimiento especial a Yolanda Díaz del Centro Esperanza por su colaboración durante el trabajo de investigación. Obviamente, agradecemos a los entrevistados por su tiempo y por brindarnos información adicional que nos permitió complementar este informe. Asimismo, nuestro reconocimiento al arquitecto Rodolfo Arbulú del Ministerio de Vivienda-Lambayeque, quien nos facilitó mapas de Chiclayo al igual que algunos contactos para conseguir más información. INDECI de Lambayeque nos proporcionó sus valiosos informes sobre Chiclayo y Pimentel, que nos fueron de mucha utilidad.

descentralización política se comienza a reclamar con más insistencia la realización de estudios en estos ámbitos. En esta línea de preocupación, se han realizado diversos estudios de caso en torno a las nuevas experiencias políticas locales, como las MCLCP y los presupuestos participativos. Asimismo, se empieza a desarrollar un interés en lo que de manera general se denominan *ciudades intermedias*.

El concepto de *ciudad intermedia* incluye a realidades sumamente diversas. Se puede decir que una ciudad intermedia es toda aglomeración humana de más de 100 viviendas contiguas según la definición del Instituto Nacional de Estadística (entre 400 y 600 habitantes) que incluye todas las ciudades con menos habitantes que Arequipa (619.656 habitantes), nuestra segunda ciudad más importante; o todo agrupamiento de viviendas ubicado entre “lo rural” y Lima. Esta no definición de ciudad intermedia desconoce las grandes variaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, entre las mismas. Como ya hemos sugerido, podemos empezar por reconocer que existen grandes diferencias de tamaño. Sin embargo, no es sólo el tamaño lo que importa, sino el peso económico, político o incluso las funciones de las mismas. Podemos ir más allá y descubrir que las ciudades no están aisladas, sino que se encuentran insertadas dentro de una gran telaraña junto a otras ciudades, y que las mismas comparten e intercambian bienes económicos, población e información. Podemos también reconocer que dentro de estas telarañas existen ciudades de mayor y menor jerarquía y, por supuesto, una suerte de división funcional o especialización. En definitiva, si bien el tamaño de la ciudad importa, eso no es lo fundamental. De hecho, existen ciudades más pequeñas que otras que, sin embargo, pueden considerarse como más importantes; por ejemplo, el caso de Cajamarca (92.447 habitantes) o Ayacucho (105.918 habitantes), ambas capitales de departamentos y principales mercados regionales, frente a Chíncha (110.016 habitantes), que es una ciudad de segundo orden en el departamento de Ica, o Juliaca (142.576 habitantes), un gigante comercial del sur peruano, frente a Pucallpa (172.286 habitantes), ciudad secundaria de la selva peruana (números tomados de INEI, 1994).

Ante las imprecisiones que encierra el concepto de *ciudad intermedia*, preferimos utilizar los conceptos clásicos de *pueblo* o *villa*, *ciudad* y *metrópoli* para caracterizar a nuestras “ciudades” (veremos estas distinciones más adelante). Advertiremos también que estos pueblos y ciudades no existen como realidades separadas, sino que conforman un *sistema metropolitano* (Castells, 2001)⁶⁵ con diferenciaciones funcionales, de je-

65 Castells pone como ejemplo de esta realidad al sistema metropolitano del delta del río Perla, conformado por las conexiones y flujos poblacionales de bienes e información existentes entre las ciudades de Hong Kong, Shenzhen, Cantón, delta del río Perla, Macao y Zhuhai, además del conjunto de ciudades y pueblos que conforman esta “telaraña” urbana. Si bien el caso estudiado por Castells es excepcional y es considerado como uno de los

rarquía y especializaciones; y que estos *sistemas* se van conformando, consolidando y transformando a lo largo del tiempo. Como hemos visto en la Parte II de este texto, nuestra pregunta es si, y en qué condiciones, los distritos, aparentemente desarticulados, pueden llegar a ser una parte diferenciada pero a la vez articulada del resto de la ciudad.

En el presente estudio veremos la triple relación existente entre la transformación del espacio urbano, las formas de organización y participación de la población (principalmente, los sectores populares), y el sistema político. Tomaremos como centro de nuestras reflexiones el distrito de José Leonardo Ortiz (JLO), el más representativo del proceso de crecimiento de la ciudad de Chiclayo. JLO, uno de los tres distritos que conforman la ciudad de Chiclayo⁶⁶, es el que acoge a la mayor parte de la migración del campo, el más caótico y, al mismo tiempo, el más especializado en funciones comerciales.

Para ordenar la historia del proceso de consolidación de la ciudad de Chiclayo como cabeza del sistema de ciudades de Lambayeque, en el presente trabajo haremos una división histórica teniendo en cuenta las etapas que utilizamos para el análisis de SMP.

Una primera es la de la consolidación del mercado interno regional, que es el período entre 1720 y 1968, en el cual Chiclayo pasa de ser un *pueblo* a ser la *ciudad* cabecera del sistema. Hacia el fin de este período, con la crisis de la sociedad rural y un proceso de modernización en ciernes, la ciudad de Chiclayo va tornándose en la encarnación regional de lo que Degregori (1986) ha llamado el *mito del progreso*; es decir, Chiclayo es el lugar donde es posible acceder a las promesas de la modernidad y conseguir mejores condiciones de vida. Lo particular de JLO, en comparación con SMP, es que este último ha perdido su sentido de estar en ascenso, mientras que el primero está en auge comercial. Sin embargo, pese a estos avances económicos, los problemas de sus nuevos habitantes y de la gestión urbana son los propios del proceso de urbanización en una ciudad latinoamericana, a saber, invasión de terrenos, construcción y titulación de viviendas, acceso a servicios básicos, entre otros.

Una segunda etapa es la del gobierno militar, que hemos caracterizado como un *período modernizador, incluyente y autoritario*, que

principales centros industriales, empresariales y culturales del siglo XXI, consideramos que este mismo modelo, aunque en menor escala y con grandes diferencias cualitativas, puede ser aplicado para realidades regionales en países periféricos como el nuestro. Al ser nuestra realidad la de un modelo a escala mucho menor, preferimos usar el término “sistema de ciudades” al de “sistema metropolitano”, a fin de marcar estas diferencias, tanto de tamaño, alcance y contenido.

66 Los otros distritos que conforman el casco urbano de la ciudad de Chiclayo son Chiclayo (el centro de la ciudad) y La Victoria.

va desde 1968 a 1975. En estos años, la ciudad continúa su crecimiento por la migración del campo y una política de industrialización. Durante esta época, el acceso a servicios básicos y la expansión de la ciudadanía social son los procesos guía de la urbanización, pero ello ocurre dentro de un marco incluyente hacia la población, aunque de características políticamente autoritarias. Consideramos que en esta etapa el fenómeno principal que guía el crecimiento de la ciudad es la construcción del *barrio popular*. De ahí que este período puede ser caracterizado por ser el de mayor optimismo y vitalidad de las organizaciones populares, cuestión que es posible gracias a una suerte de empate entre las expectativas de las organizaciones populares de la sociedad civil, las comunidades cristianas de base y el Estado.

Una tercera etapa, que va desde 1975 a 1990, es la que denominamos de *crecimiento de la ciudad por crisis*⁶⁷ (económica, social y política, a lo que se agrega la violencia política), cuya pauta marca el continuo crecimiento urbano. En estos años, el crecimiento de la ciudad se origina básicamente por el hecho de que esta constituye una suerte de “refugio”, más que un lugar de progreso. Si bien este período está marcado por el regreso a la democracia, es también una etapa de precarización de las condiciones de vida y de un estancamiento del proceso de urbanización. De ahí que en la ciudad se experimente una explosión de organizaciones populares de supervivencia.

Finalmente, en el *período neoliberal*, de 1990 hasta la actualidad, Chiclayo consolida su posición como la principal *ciudad comercial* no sólo de la región, sino del norte del país. Al igual que en el resto del país, la ciudad de Chiclayo experimenta una recuperación y estabilidad económica, con las que la población, con el apoyo económico del Estado, puede continuar con el proceso de consolidación de los barrios y viviendas, así como la expansión de los servicios básicos; cuestiones particularmente postergadas durante la etapa anterior. Este es también un período en el que, al igual que en el previo, las organizaciones populares se establecen fundamentalmente en torno a necesidades de supervivencia, pero también van cobrando importancia algunas en relación con mejoras de la calidad de vida. En el plano político, este es un período con dos subetapas muy marcadas: una primera de gran crecimiento del Estado de características autoritarias (gobierno de Fujimori), y una segunda marcada por el proceso de reforma del Estado a través del proceso de descentralización y mayor apertura a la participación de la sociedad civil (gobierno de transición, y de Toledo).

67 Tomamos este término de Joseph A. (1999), quien caracteriza así a esta misma etapa para el caso del crecimiento de Lima.

Como mencionamos al principio, los estudios de realidades distintas a Lima son aún pocos. En consecuencia, los datos históricos son escasos, en la mayoría de los casos imprecisos, y los trabajos serios de sistematización tocan marginalmente el tema de la ciudad⁶⁸. El presente documento cuenta con todas estas debilidades, por lo que su carácter se restringe a ser de corte aproximativo y propositivo.

EL SISTEMA DE CIUDADES DE LAMBAYEQUE Y LA CIUDAD DE CHICLAYO

El conjunto de ciudades de la actual región (antes departamento) de Lambayeque es una de las redes más dinámicas de la zona norte del Perú. Su potencial económico, comercial y turístico hacen de este sistema uno de los más prometedores en los próximos años. Esta promesa genera también nuevos conflictos que resolver y retos a enfrentar.

El sistema de ciudades lambayecanas se encuentra compuesto por el conjunto de vínculos y flujos comerciales y poblacionales existentes entre las ciudades de Chiclayo, Lambayeque, Ferreñafe, Pátapo, Pucalá, Sipán, Cayaltí, Zaña, Reque, Monsefú, Eten y las ciudades-puerto-balnearios de San José, Pimentel y Puerto Eten. De todas estas, Chiclayo es la ciudad principal, que articula la red, y constituye el centro poblacional, económico y comercial más grande de la región. El peso de la ciudad de Chiclayo en la región es sólo comparable con el de las otras ciudades principales de los otros sistemas de ciudades de las regiones La Libertad (Trujillo) y Grau (Piura).

Si bien Chiclayo no es la ciudad más grande del norte del país, en términos de función es definitivamente la ciudad con mayor especialización en actividad comercial, lo que le otorga un peso gravitante en la articulación del norte peruano. Chiclayo es el principal centro de atracción de flujos comerciales y poblacionales existentes entre otras ciudades, como Piura, Tumbes, Lambayeque, Bagua, Cajamarca, Jaén y Trujillo. En el proceso actual de descentralización, Chiclayo ocupa también un rol político central en la articulación de la región norte del país.

Es en el distrito de JLO donde se encuentra el mercado de Moshoqueque, el segundo mercado más grande del país y el principal centro de recepción y distribución (tanto minorista como mayorista) de productos de consumo directo del norte del Perú. Ser el espacio de ubi-

68 Pienso principalmente en los trabajos de Vereau (1994) y Flores Galindo y Burga (1979), citados en la bibliografía. El trabajo de Rosner (2000), que sí se centra en la ciudad de Chiclayo, es nuestra principal fuente de referencia para el período actual, aunque su fuente primordial de información es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993.

cación de un nodo comercial de tanta importancia es un tema central de gestión, tanto para el distrito como para la ciudad. Es a la vez un problema y una oportunidad.

DE PUEBLO A CIUDAD: DE LAS HACIENDAS A LA INDUSTRIALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERNO (1720-1968)

El origen del sistema de ciudades de la región Lambayeque y de la ciudad de Chiclayo como cabeza del mismo se remonta a fines del siglo XVIII, período de auge del sistema de haciendas y primario exportador. El sistema se consolida posteriormente hasta llegar al período de industrialización. Observaremos a continuación las transformaciones en el sistema productivo, en las formas de participación y en el sistema político a lo largo de este período.

TRANSFORMACIONES DEL MODELO ECONÓMICO Y ORIGEN DEL SISTEMA URBANO

Desde 1860, luego del *boom* guanero, la producción de materias primas como el maíz, el arroz y principalmente el azúcar, de acuerdo con la demanda internacional, fue la que determinó la organización económica y espacial de la región. Los valles de Lambayeque, Zaña y Chancay fueron los espacios privilegiados para el cultivo de este tipo de productos (el primero especializado en arroz y maíz; y el segundo y el tercero, en caña de azúcar; ver Cuadro 27). El proceso de formación de estos espacios productivos significó un acelerado proceso de expropiación de tierras de los pequeños agricultores, y la concentración de las mismas a manos de grandes propietarios.

La producción masiva de estos productos dependió básicamente de la modernización tecnológica (molinos y trilladoras para el maíz, máquinas de separar y enrollar el algodón, y alambiques y trapiches para la caña de azúcar), pero también de una combinación de formas capitalistas y precapitalistas de producción, como el empleo de peones libres y mano de obra culíe de tipo esclava. Junto a estas innovaciones productivas, se instaló un sistema de circulación que permitía trasladar los productos de las principales haciendas a los nuevos puertos de Pimentel y Eten. Para ello, se construyó un sistema de ferrocarriles que transportaba la producción directamente a los puertos, y de ahí al mercado exterior. La construcción de estos puertos atrajo población en búsqueda de trabajo no calificado, pero también demandó mano de obra calificada para las labores técnicas. Los puertos de Eten y Pimentel se convirtieron entonces en centros poblacionales importantes. La combinación de estos elementos permitió un gigantesco crecimiento productivo para fines del siglo XIX,

que se estima en una dimensión del 3.860%, sólo comparable al crecimiento de los valles de La Libertad, del orden del 5.438% (Gómez y Bazán citado por Vereau, 1994).

Cuadro 27

Régimen de hacienda y plantaciones en el espacio lambayecano, 1873-1874

	Extensión (fanegadas)					Fuerza laboral	
	Total	Caña	Pastos	Arroz	Maíz	Peones libres	Culíes
Lambayeque							
Samán	425	-	X	X	X	25	30
Bellavista	200	-	X	X	-	30	-
Pampa Grande	600	-	X	X	X	100	-
Santa María	s/d	-	-	X	X	-	-
La Gamarra	s/d	-	-	X	X	-	-
Potrero	70	-	X	-	X	12	-
San Miguel y Carbajal	s/d	-	X	X	-	s/d	-
Luya	s/d	-	X	X	-	150	-
Huaca Blanca	250	-	-	-	-	130	-
Zaña							
La Otra Banda	300	-	X	X	-	40	10
Culpón	150	-	X	X	-	125	-
Chumbenique	200	-	X	-	X	s/d	-
Ucupe*	1.500	60	15	20	-	30	192
Cayaltí*	1.200	300	100	40	-	30	530
Chancay							
Casa Blanca	125	s/d	s/d	s/d	-	30	20
San Bartolo	60	s/d	s/d	s/d	-	16	-
San Antonio y Salitral	150	s/d	s/d	s/d	-	5	12
Almendral	60	s/d	s/d	s/d	-	20	40
Calupe*	700	20	85	60	-	130	30
Palomino*	125	44	6	s/d	-	10	16
Pucalá*	s/d	32	18	0	-	-	64
Pomalca*	850	100	s/d	s/d	-	s/d	255
Pátapo y Tulipe*	1.713	230	70	s/d	-	450	420
Tumán*	3.050	200	10	s/d	-	s/d	s/d

Fuente: Vereau (1994).

* Haciendas trapiche o plantación.

Dicho desarrollo productivo y comercial, tanto en el interior de la región como con el extranjero, favoreció al antiguo *pueblo* de Chiclayo que, por su ubicación estratégica entre las principales haciendas y los puertos, devino en el principal centro de intermediación, comando, alojamiento y servicios especializados. Chiclayo logró convertirse entonces en el mercado primordial de productos para el abastecimiento interno de la región, la sede de varios centros de procesamiento, y también el espacio de tránsito donde se llevaban a cabo las principales transacciones económicas. De esta manera, Chiclayo comenzó a desarrollar las dimensiones y características de *ciudad*; sin embargo, era aún lo suficientemente pequeña y siguieron predominando las relaciones personales o cara a cara. Chiclayo, para ese entonces, seguía siendo un *pueblo* donde “todos se conocen”.

Junto a este desarrollo agrícola especializado, pequeños productores agrícolas y agropecuarios permitieron el abastecimiento de productos de consumo directo para los pueblos cercanos. Su forma de producción siguió siendo tradicional, sin mayor desarrollo tecnológico.

Luego de la crisis originada por el fin del período guanero y la Guerra del Pacífico, la economía de la región declinó, y no es hasta 1920 que las haciendas especializadas lograron una recuperación. Como producto de esta, se dio una nueva concentración de tierras, esta vez especializada principalmente en la caña de azúcar (Cuadro 28). Se conectaron vía ferrocarril las principales haciendas, centros comerciales y puertos, para así dirigir la producción directamente al exterior. De esta manera, lograron articularse las vías Pimentel-Chiclayo, Pimentel-Hacienda Pomalca, Eten-Chiclayo-Ferreñafe-Pátapo (Revesz, 2003: 9; Vereau, 1994: 216). Paralelamente, el cierre del tráfico de mano de obra culíe generó una nueva demanda de mano de obra campesina proveniente de la sierra de tipo asalariada, bajo la modalidad de *enganche*⁶⁹.

69 El campesino serrano era atraído a la hacienda por la demanda de mano de obra. Una vez allí, se le otorgaba una porción de tierra para satisfacer sus necesidades primarias de alimentación y vivienda. El campesino, a su vez, se veía obligado a comprar todos los demás bienes de consumo en la misma hacienda a través de un sistema de créditos. Este endeudamiento provocaba que el campesino quedase *enganchado* a la hacienda para cumplir con sus deudas, finalmente trabajando sin salario (Cotler, 1978; Flores Galindo y Burga, 1979).

Cuadro 28
Área cultivada de caña de azúcar y braceros en cuatro haciendas trapiche

Plantación	Extensión (has)		Nº de braceros	
	1873	1920	1873	1920
Cayaltí	840	1.600	560	1.300
Pucalá y Tabernas	32	980	62	500
Pomalca y Collud	280	2.128	255	600
Tumán	560	1.786	s/d	1.200

Fuente: Vereau (1994)

Con este nuevo crecimiento, al ser reactivado el sistema productivo, Chiclayo recuperó su lugar prominente dentro del sistema económico, y nuevamente fue escenario de transacciones económicas a manos de comerciantes locales y extranjeros beneficiados por el comercio de materias primas. A su vez, se desarrolló una clase empresarial nacional que ocupó el comercio interno de abarrotes (tanto a nivel minorista como mayorista), productos manufacturados y otros servicios.

Si bien este crecimiento productivo azucarero y de otras materias primas sería la raíz de lo que podría calificarse como un mercado interno regional, no fue acompañado de un proceso de industrialización. Asimismo, la clase hacendada de tipo rentista, que seguía controlando el destino de los flujos comerciales y financieros, no permitía el libre desarrollo de la burguesía naciente, pues su papel continuaba limitado a los espacios urbanos, modernos y capitalistas.

Como se señaló en la pParte I, a partir de 1940 a nivel nacional se inició un nuevo paradigma económico que buscó modernizar y consolidar el mercado interno mediante la ISI y el aumento de los bienes de consumo (Thorp, 1995; 1998). Dicha industrialización estuvo dirigida por capitales externos de firmas internacionales, y fue promovida por los sucesivos gobiernos liberales. Este período estuvo también marcado por el inicio de las migraciones del campo a las principales ciudades, producto de la demanda de mano de obra de la industrialización y la búsqueda de mejoras en la calidad de vida (Matos Mar, 2004; Quijano, 1980; Degregori, 1986). Dicha transformación tuvo su correlato directo en nuestra rígida estructura social, debilitándola y dando origen a un nuevo sector “cholo” de comerciantes que aprovechan las vías de comunicación y flujos de mercancías entre el campo, los pueblos intermedios y las ciudades (Quijano, 1980).

Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, la producción de la región Lambayeque seguía dividida en dos sectores principales: una gran propiedad moderna y tecnificada, especializada en cultivos

como la caña de azúcar, el algodón y el maíz, que combinaba formas capitalistas y precapitalistas de uso de mano de obra, dirigida al mercado internacional; y una pequeña producción tradicional, diversificada, poco tecnificada y de mano de obra campesina, dirigida al mercado interno de productos de bienes de consumo directo (Vereau, 1994).

El proceso de industrialización en Lambayeque cobró vida con la instalación de la fábrica Perulac –parte del imperio suizo-norteamericano Nestlé– en Chiclayo, en 1942, y de la primera planta lechera en Cajamarca en 1947. La presencia de Perulac en Chiclayo la catapultó como el principal centro industrial y comercial de la región, y permitió a su vez una dinámica más fluida con Cajamarca, a partir de la extracción de leche y su procesamiento industrial en la fábrica. Perulac posibilitó así el establecimiento del primer y primordial eslabonamiento interregional del mercado interno (Vereau, 1994: 227-228). Sin embargo, este eslabonamiento comercial-industrial no generó externalidades positivas más allá de la circulación de productos primarios seleccionados (leche, manteca de cacao, café, arroz y producción avícola) (Vereau, 1994).

Cuadro 29
Lambayeque. Evolución de la población, 1876-1981

Años	Chiclayo	Ferreñafe	Lambayeque	Total
Período censal				
1876	34.283	7.326	44.375	85.984
1940	105.646	13.047	74.197	192.890
1961	207.513	35.920	99.013	342.446
1972	335.407	47.876	131.319	514.602
1981	446.008	70.345	158.089	674.442
Tasas de crecimiento				
1876-1940	1,75	0,91	0,81	1,27
1940-1961	3,27	4,94	1,38	2,77
1961-1972	4,46	2,65	2,60	3,77
1972-1981	3,22	4,37	2,08	3,05

Fuente: Vereau (1994).

Como mencionamos, la instalación de estos espacios industriales trajo consigo una demanda de mano de obra procedente del campo a la ciudad. De esta manera, a partir de 1940, los pueblos del departamento de Lambayeque fueron algunos de los espacios de mayor crecimiento y atracción poblacional, que presentaron tasas de crecimiento superiores al promedio nacional (Cuadro 29), y Chiclayo se convirtió en la floreciente *ciudad* que ejerció la mayor atracción poblacional. Grandes

oleadas de migrantes, provenientes principalmente del interior de Lambayeque y de Cajamarca y Amazonas, se asentaron en las periferias de la ciudad, en lo que posteriormente fueron llamados los distritos de JLO y La Victoria (al norte y al sur de la ciudad, respectivamente).

Para fines de los años sesenta e inicios de los setenta, la producción agrícola de la región se encontraba en crisis, básicamente por los cambios en la demanda del mercado externo, la falta de agua para riego y las sequías (Vereau, 1994). El gobierno militar entrante, en manos de Juan Velasco Alvarado, intentó una serie de medidas estructurales que cambiaron drásticamente la dinámica económica y política de la región.

CIUDAD, POBLACIÓN Y NECESIDADES URBANAS

Mencionamos que, a partir de 1920, el departamento de Lambayeque experimentó una fuerte recuperación debido a la producción de la caña de azúcar. Es a partir de entonces que el pueblo de Chiclayo comenzó a tener un acelerado crecimiento poblacional, producto tanto del incremento vegetativo como de las migraciones provenientes de la sierra de Lambayeque y de los departamentos de Cajamarca y Amazonas. Es con este incremento acelerado de población que creemos que podemos considerar a Chiclayo propiamente como *ciudad*. En adelante, el principal problema en la ciudad de Chiclayo fue el de proveer los servicios necesarios para recibir a la población migrante.

Para los años veinte, el entonces pueblo de Chiclayo comprendía sólo lo que actualmente se conoce como el distrito de Chiclayo. Los alrededores estaban conformados por pequeñas haciendas, terrenos baldíos y basurales. Es para los años cuarenta que su crecimiento comenzó a congestionar el área central de la nueva ciudad, y la necesidad de vivienda se tornó un tema de agenda municipal. A partir de 1944, la municipalidad provincial de Chiclayo emprendió gestiones para expropiar vía compra-venta los terrenos del ex fundo El Palmo y la quinta Barsallo (al norte de la ciudad, lo que hoy es JLO). Igualmente, la municipalidad tenía entre sus proyectos la reubicación de la población del barrio Las Latas para la construcción del actual Mercado Modelo. El proyecto recién se materializó en 1948, cuando la municipalidad logró adquirir los terrenos de la familia Barsallo, ubicando en ellos a un grupo de trabajadores despedidos de las haciendas azucareras, a trabajadores municipales y a los antiguos pobladores de Las Latas. La nueva urbanización fue conocida con el nombre de 27 de Octubre. Suerte similar corrieron los terrenos de las familias Garcés y Urrunaga, los cuales fueron otorgados a nuevos pobladores que formaron las Urbanizaciones Garcés y Urrunaga. Posteriormente, en 1961, los nuevos barrios de San Carlos, Urrunaga, Garcés, Mercedes, Nueva Parada y

Moshoqueque fueron reconocidos como el distrito de San Carlos. En 1966, San Carlos pasó a llamarse JLO.

La nueva población del entonces distrito de San Carlos logró proveerse de los principales servicios e infraestructura urbana en los años posteriores. De esta manera, gestionaron clubes con diferentes organizaciones de la ciudad de Chiclayo, y con el apoyo del gobierno distrital, provincial y estatal, el saneamiento de sus lotes, la consolidación de sus viviendas y la construcción de losas deportivas, parques, locales comunales, escuelas, comisaría, posta médica, alumbrado público y agua potable.

Sin embargo, la dinámica económica de la ciudad y la crisis del agro causaron que Chiclayo continúe atrayendo población, producto de la nueva demanda de mano de obra y la esperanza de progreso de la población del campo. Mucha de esta población no encontró trabajo en las florecientes industrias ni en la construcción, pero halló un nuevo espacio de trabajo en el comercio. El papel central de la ciudad de Chiclayo dentro de la red de flujos comerciales cada vez más fuerte desde el interior del mismo Lambayeque, y cada vez más desde otros departamentos como Piura, Ancash, Cajamarca y Amazonas, permitió un crecimiento económico y de población ocupada en este sector.

Hasta este momento, el comercio había estado concentrado en el mercado conocido como La Paradita, en el centro de la ciudad. La Paradita recibía desde el interior los principales productos de consumo directo. Los problemas del crecimiento de la ciudad y lo limitado del local del mercado hicieron que en poco tiempo el mismo colapsara, y fue necesaria la construcción de un nuevo centro de abastecimiento de la ciudad.

El primer lugar escogido para el establecimiento del nuevo mercado fue Huerequeque (entrada a JLO), lugar donde la mayoría de los pequeños comerciantes fueron reubicados⁷⁰. Sin embargo, el crecimiento del sector comercial continuó hasta hacer colapsar rápidamente al nuevo mercado, y fue necesario un proyecto más grande, lo que sería el actual mercado de Moshoqueque.

Hasta fines de los años sesenta, el crecimiento de la ciudad, y en particular los problemas de vivienda y el incremento del comercio, se pudieron controlar por las gestiones municipales. Es a partir de mediados de los sesenta que la demanda de vivienda y empleo sobrepasa la capacidad de la autoridad provincial y comienzan las principales invasiones. Lo mismo sucede con el comercio, que crece hasta hacer inviables las iniciativas de ordenamiento del mismo. Esta crisis sería re-

70 E:DIRMOSH1. Los códigos representan las entrevistas realizadas. Ver el Anexo al final del libro.

suelta en parte por la intervención directa del Estado central a través de reformas estructurales y de mecanismos autoritarios. Paradójicamente, esta será la etapa de mayor fomento de la participación y la inclusión de los migrantes, los nuevos habitantes de la ciudad. Será el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de la ciudad y de gestión de la misma.

CIUDAD, SISTEMA POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN

El proceso de crecimiento de la ciudad estuvo marcado también por un fuerte conflicto en el terreno de lo político. Se puede decir que el conflicto social estuvo enmarcado por el desarrollo de las clases sociales durante el proceso de crecimiento del mercado interno, tanto en el campo como en la ciudad.

En las plantaciones azucareras de tipo industrial se comenzaron a gestar organizaciones de trabajadores, que llegaron a conformar sindicatos. Para los años veinte y treinta, varias de estas organizaciones fueron lideradas principalmente por el APRA que desarrollaba un discurso a favor de los derechos laborales y de modernización del campo. Lo mismo sucedía con los sindicatos de trabajadores industriales de la ciudad.

El APRA y, en menor medida, los partidos de izquierda lograron el liderazgo entre los nuevos trabajadores empleados en el desarrollo industrial de la ciudad. Estos partidos alcanzaron una presencia central entre los nuevos pobladores migrantes del interior, que empezaban a tener un peso cada vez más importante, aunque en posiciones marginales, en las aún pequeñas nuevas invasiones de la ciudad, sobre todo en los florecientes distritos de la ciudad (JLO y La Victoria), y también entre los comerciantes informales de los mercados⁷¹.

Sin embargo, el liderazgo aprista, si bien era popular, lindó entre la legalidad y la ilegalidad⁷². Los discursos modernizantes y de corte socialista tanto del APRA como de las izquierdas no fueron aceptados por los gobiernos conservadores de la época y los intereses de las clases dominantes (terratenientes y capitalistas), que veían en estos y en las demandas que representaban un grave peligro para el sistema de dominación y de generación de riquezas.

71 E:MUNJLO.

72 El APRA fue desde sus inicios una de las principales fuerzas políticas del país y logró representar a vastos sectores populares (incluso más que el PCP y las izquierdas). Su discurso popular, modernizante y antiimperialista, además de su afiliación a la Internacional Socialista, lo convirtieron en un partido peligroso para el orden tradicional oligárquico, el cual lo decretó ilegal. El punto máximo de su enfrentamiento con el orden oligárquico se encuentra en la matanza de Trujillo, en 1932. Con el tiempo, a lo largo de las décadas posteriores, el APRA consigue la legalidad gracias a sus concesiones con los partidos conservadores y de derecha.

Por otra parte, no fueron los únicos partidos en el escenario. En los años sesenta, surgió AP, una voz crítica desde la derecha, que abogaba a favor de la necesidad de la modernización de las relaciones laborales, una mejor integración del territorio peruano y un crecimiento en la infraestructura, y con ello mejoras en las condiciones de vida. De esta forma, AP encontró su principal apoyo entre las clases medias e intelectuales, lo que podría llamarse “burguesía en formación”, y los pequeños comerciantes.

El APRA y AP lograron una presencia importante en JLO, mientras que las izquierdas mantuvieron su liderazgo en el distrito de La Victoria. A nivel de hipótesis, podemos decir que estas preferencias se deberían al carácter más obrero de La Victoria, condición que permitía mayor acogida al discurso clasista de las izquierdas, mientras que la floreciente actividad comercial y aspiración clase-mediera de los pobladores de JLO empataba mejor con los discursos del APRA y AP.

Pasando a la gestión distrital de JLO y de la ciudad, este período estuvo marcado por una gran indefinición: si bien el distrito existe legalmente como tal desde 1961, varias de sus funciones no son asumidas por el mismo, sino por la municipalidad provincial de Chiclayo⁷³. Es así que algunas de las demandas de los nuevos pobladores del distrito (saneamiento de los lotes, propiedad, proyectos de infraestructura urbana) fueron dirigidas y resueltas por esta última. La municipalidad distrital aún no contaba con recursos ni mecanismos para enfrentar los problemas de su jurisdicción, por lo que prácticamente dependía de la provincia.

En el plano de los nuevos problemas y conflictos propiamente urbanos (vivienda, infraestructura, servicios, etc.)⁷⁴, se puede afirmar que los problemas referentes a la formación de las nuevas urbanizaciones fomentadas y creadas por el gobierno provincial (Garcés, San Carlos, Urrunaga) fueron resueltos exitosamente en esta etapa por la autoridad provincial, gracias al apoyo financiero y técnico de diferentes organizaciones de la sociedad civil, como los clubes de familias notables, las asociaciones de comerciantes y empresarios, y el trabajo voluntario de las propias organi-

73 La estructura político-administrativa del Perú tiene distintos niveles. La unidad política menor es el distrito, el cual tiene un alcalde distrital. En algunos casos (sobre todo en zonas predominantemente rurales), la administración de un distrito puede incluir a varias comunidades campesinas, caseríos y pueblos. En otros, cuando las ciudades son de grandes dimensiones, estas pueden contar con dos o más distritos, como son los casos de Chiclayo o Lima. El siguiente nivel es el provincial, el cual incluye a varios distritos. La provincia cuenta también con un alcalde provincial. Seguidamente, desde el actual proceso de descentralización, se encuentra el nivel regional, antes llamado departamental. Cada región incluye a varias provincias y cuenta con un presidente regional. Finalmente, se encuentra el nivel nacional, cuyo representante es el presidente de la República.

74 Dejamos de lado los problemas de corte político (voto, participación política) y los referentes al campo del trabajo (jornada laboral, condiciones laborales, etc.) por no ser temas de la problemática que nos preocupa en esta oportunidad.

zaciones populares. De esta manera, gran parte del conflicto potencial que supuso el crecimiento urbano estuvo canalizado por esta suerte de sistema corporativo⁷⁵, donde existía una cooperación y complementariedad entre la acción del Estado y la densa red de organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones sociales de los nuevos y aún pequeños barrios nacientes en JLO también supieron hacer alianzas estratégicas con los partidos que mantenían un discurso crítico frente al sistema tradicional (AP, APRA, las izquierdas), y combinar fuerzas para exigir al gobierno provincial solución a los nuevos problemas del crecimiento urbano (vivienda, servicios, infraestructura, etcétera). En este juego de alianzas y conflictos, las organizaciones mantuvieron cierta fidelidad a los partidos, de acuerdo con el grado de satisfacción de sus demandas. Sin embargo, si bien estos nuevos barrios ya eran los primeros indicios de una crisis urbana que se avecinaba, esta aún no es mayor.

Finalmente, en el plano del desarrollo de la ciudadanía, la presencia del Estado central fue decisiva. El proceso de migración en un contexto de formación de una nación significó para el Estado el problema de la inclusión de grandes sectores de la población. Desde este momento, fue responsabilidad y tarea del Estado hacer llegar una serie de servicios que fomentaran esta inclusión. El mismo proceso de industrialización era un intento desde el Estado de insertar, a través del trabajo, a esta población y de fomentar el imaginario de nación y ciudadanía (Roberts, 1995). De este modo, se desarrollan en las principales ciudades de América Latina –y por supuesto del Perú– grandes escuelas, hospitales y sistemas de seguridad social.

Este desarrollo de ciudadanía fue también impulsado por las demandas (a veces a través del conflicto) de los partidos políticos. Se fue gestando así un largo proceso de movilización social en demanda de diferentes derechos, tanto al Estado central como al gobierno provincial. En Lambayeque, el APRA jugó el papel más importante en este sentido. El alto grado de conflicto social, que tenía su origen en las crisis del modelo hacendatario y su poca apertura a la modernización e inclusión de estos nuevos actores en el escenario social, desembocó en el golpe de Estado de 1968.

CHICLAYO Y EL GOBIERNO MILITAR: ESTADO AUTORITARIO INCLUYENTE Y MODERNIZACIÓN (1968-1975)

El ingreso del gobierno militar de Velasco Alvarado significó una verdadera transformación de la estructura económica y política peruana. Son dos las reformas que ocuparán nuestra atención en esta sección:

75 Sobre la clasificación de regímenes de bienestar, ver Esping-Andersen (1990). Para una adaptación de estos conceptos a la realidad de América Latina, ver Roberts (2001) y Filgueira y Filgueira (2002).

por un lado, el tema de la reforma agraria y sus consecuencias para el campo y, con ellas, para la ciudad; y por otro, la transformación del sistema político que, aunque por medios autoritarios y antidemocráticos, logró abrir espacios de participación y comunicación para los nuevos sectores populares de la ciudad.

CHICLAYO Y LA NUEVA DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL

El gobierno militar entrante tuvo entre sus principales objetivos modernizar al campo. En su diagnóstico, la principal traba que ejercía el modelo hacendatario predominante hasta entonces era la baja productividad de las haciendas, que eran propiedad de unas cuantas familias. De ahí que el gobierno militar, siguiendo una orientación antioligárquica y nacionalista, inició el proceso de reforma agraria en el año 1969⁷⁶, buscando salir de la crisis del campo a través de la desconcentración de la propiedad, de las maquinarias y del ganado. En el caso de la costa norte, se agregó a este proceso una fuerte inversión tecnológica en las nuevas Cooperativas Agrarias Azucareras (CAA) y las Cooperativas Agrarias de los Trabajadores (CAT).

Los resultados en términos de producción para la región muestran que la actividad agrícola tuvo un ligero incremento en los primeros años, que posteriormente decayó o, en el mejor de los casos, se mantuvo constante. Por otro lado, el mercado mundial bajó su demanda de azúcar (Cuadro 30), y tornó inviable la inversión en este cultivo para el mercado. Sin embargo, su producción y procesamiento continuaron abasteciendo al mercado interno nacional.

Cuadro 30

Lambayeque. Producción y exportación de azúcar, 1973-1980 (miles de TM)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Producción	339	380	362	351	333	333	320	263
Exportación	155	178	171	128	135	119	75	4

Fuente: Vereau (1994).

Paralelamente, como veremos más adelante, en términos geopolíticos, el gobierno militar significó también una reducción de la autonomía de la región, al fomentar el centralismo limeño. La actividad de los puertos de Pimentel y Eten se vio seriamente dañada cuando el Estado estableció que la producción tanto de azúcar como de harina de pescado (la

⁷⁶ Para un análisis profundo y evaluación de la reforma agraria en el Perú, ver Caballero (1980).

nueva materia prima que dinamiza parte importante de la economía de la zona) debía ser enviada a Lima, para luego ser exportada. Asimismo, aumentaron los impuestos de uso de puerto, lo que terminó por destruir la actividad portuaria, al aumentar sus costos de operación. En reemplazo, los comerciantes prefirieron utilizar el muelle de Paita, ya que tenía una tarifa menos elevada⁷⁷. El declive de la actividad pesquera e industrial relacionada a ella generó una caída del movimiento en el muelle de Pimentel. Igualmente, la producción industrial de la región no tuvo como resultado final un bien con cierto valor agregado, sino un producto transformado sólo para fines de desplazamiento a Lima, donde se terminaba el procesamiento. La región quedó, entonces, tanto política como económicamente supeditada a Lima.

Ambos hechos (decaimiento de la producción en el campo y de la actividad portuaria) generaron a su vez un retraimiento de la dinámica poblacional y económica de los espacios rurales y los puertos. Chiclayo, al ser la principal ciudad de la región, fue más bien el espacio donde encontrar un refugio a la crisis a través del empleo en la industria y la actividad comercial. Igualmente, era el espacio donde acceder más fácilmente a la amplia red de servicios sociales (educación, salud, seguridad social) que el Estado se encontraba implementando. Chiclayo era entonces el mejor lugar donde alcanzar la ciudadanía y mantener expectativas de progreso y, como corolario, era el lugar privilegiado para construir un sistema democrático participativo con los ciudadanos y las organizaciones sociales.

POBLACIÓN, TERRITORIO Y NECESIDADES URBANAS

Las “invasiones de tierra”⁷⁸ existen en Chiclayo desde los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, eran hechos poco significativos hasta entonces. El período de grandes invasiones comenzó poco antes del gobierno militar, y era ya síntoma de la crisis del campo. El gobierno militar ofreció facilidades de inclusión y reconocimiento a los habitantes de estos nuevos barrios y, con ello, indirectamente, fomentó el aumento de los mismos.

Las primeras invasiones se ubicaron hacia el norte de los barrios consolidados de San Carlos. Las primeras invasiones que se constituye-

77 E:MUNPIM.

78 Se conoce como “invasiones” a los agrupamientos de población que toman intempestivamente, en cuestión de un día a otro, un terreno público o privado con el fin de instalar sus viviendas y residir. Dicha forma de acceso al suelo urbano se desarrolla ante la imposibilidad de acceder al mercado formal de vivienda, o por la falta de oferta de la misma ante una gran demanda.

ron en “pueblos jóvenes”⁷⁹ fueron las de Atusparia y 1° de Mayo, reconocidas finalmente en 1975. La zona hoy conocida como Atusparia perteneció a la familia Urrunaga, y era de uso agrícola. Por su parte, 1° de Mayo era un terreno de relleno sanitario. En ambos casos, las ocupaciones de tierras fueron violentas y demandaron una fuerte organización vecinal con miras a conseguir el saneamiento y la propiedad de los lotes.

JLO se pobló rápidamente de migrantes de la sierra lambayecana y de los departamentos de Cajamarca y Amazonas, hecho que cambió rápidamente la cara de la ciudad. Dichos migrantes se ocuparon rápidamente en los puestos de trabajo de las pequeñas industrias, pero principalmente en el comercio ambulatorio e informal en el centro de la ciudad.

El período de los años sesenta y setenta estuvo entonces marcado por tres problemas principales que emergen en el escenario urbano: en primer lugar, el tema de la vivienda y los servicios básicos en los nuevos pueblos jóvenes; en segundo, el del empleo y el ordenamiento del comercio informal; y en tercer lugar, el de la ciudadanía y los servicios sociales básicos. La forma en la que se enfrentaron estos problemas en ocasiones fue violenta, y contó entre sus actores decisivos en todos los casos con el Estado central. Daremos un breve recuento de estos puntos.

Los nuevos pobladores de JLO tuvieron que negociar con el Estado central y el gobierno provincial la propiedad de sus lotes. Estos nuevos ocupantes de la ciudad tuvieron un recibimiento violento de parte de la municipalidad, que intentó desalojarlos. En los testimonios recogidos⁸⁰, encontramos que las organizaciones de pobladores buscaron una negociación directa con el gobierno central a través del SINAMOS, que facilitó el marco legal para la invasión de lotes y terrenos eriazos. En este sentido, las organizaciones sociales lograron empatía con el nuevo discurso populista del gobierno, que buscaba la inclusión de la ciudadanía y el fomento de una participación social canalizada por el Estado. Las organizaciones de base de los sectores populares se vieron beneficiadas por esta orientación del Estado, y supieron sacar partido de ella y del marco legal que las amparaba. Frente a esta situación, consiguieron la propiedad, el reconocimiento de sus organizaciones y el saneamiento de parte de la municipalidad provincial.

El tema de los servicios básicos y del aprovisionamiento urbano de estos iba más allá de un tema legal. En este caso, la acción del Estado

79 Se conoce como “pueblos jóvenes” o “barriadas” a los asentamientos urbanos precarios ubicados en terrenos invadidos. Las viviendas en estos espacios experimentan en lo sucesivo un continuo proceso de consolidación y de acceso a servicios básicos. Las barriadas o pueblos jóvenes, en principio, tienen un carácter informal. Sin embargo, con los años, muchos de sus pobladores han logrado la formalización y titulación de sus viviendas.

80 E:DIRVEC1, E:DIRVEC2, E:DIRVEC3.

fue menos decidida y se apoyó principalmente en la organización social para la construcción y el acceso a los mismos. Las organizaciones de vecinos, mediante trabajos colectivos, lograron proveerse de los servicios a lo largo de varias décadas. Uno de los primeros trabajos fue el de la limpieza de los espacios de basurales. Este hecho en varios casos desanimó a algunos vecinos a establecerse en estos nuevos barrios.

Sin embargo, la participación en este caso no fue pareja en toda la población. Como es común en ciertos casos de invasiones, fueron los más pobres los que corrieron con la mayor parte del trabajo colectivo para la implementación de servicios. Entre los nuevos habitantes de los pueblos jóvenes, existían tanto familias que tenían necesidad de vivienda como otras que invadieron terrenos con el fin de obtener una segunda propiedad. Los primeros fueron los que cargaron la mayor parte del trabajo colectivo de implementación de servicios. Los segundos tenían la posibilidad de hacerse a un lado mientras el barrio se consolidaba⁸¹. Lo mismo sucedió con las familias jóvenes chichilayanas, cuyos padres vivían en el centro de la ciudad, por lo que pudieron refugiarse en sus casas mientras el barrio se construía y se implementaban los primeros servicios.

En este sentido, pensar en una homogeneidad del sector popular es bastante errado. Los nuevos pueblos jóvenes eran bastante heterogéneos desde un inicio, y estas multiplicidades permitían una diferenciación en tanto estrategias de supervivencia. Algunas familias contaban con un mayor margen de maniobra para enfrentar los problemas cotidianos.

Además de las diferencias de origen y de recursos económicos, estaba la desigualdad educativa, la que permitió a algunas familias y personas ocupar espacios de prestigio y liderazgo dentro de sus comunidades. Los dirigentes eran personas fuera de lo común por su mayor habilidad para realizar trámites, su conocimiento general de los procedimientos legales y sus contactos con otras organizaciones y partidos políticos. Veremos esto más adelante.

La etapa entre los años sesenta y setenta es reconocida como de alta organización y participación popular⁸². Se recuerda que en este período la organización social y la gran participación para lograr objetivos comunes y concretos permitieron una gran identificación de los pobladores con sus barrios. En un primer momento, la cercanía de determinados partidos políticos –como las izquierdas, el APRA y AP– a la población, posteriormente, la proximidad y el contacto directo con el Estado a través del SINAMOS y la presencia de la iglesia y las comu-

81 E:DIRVEC1, E:DIRVEC2.

82 E:DIRVEC2, E:INFCL1, E:INFCL2.

nidades cristianas de base facilitaron el sentimiento de progreso en los barrios y de identificación de los pobladores para con los mismos⁸³.

El segundo grupo de problemas, el referente al autoempleo informal y su ordenamiento, tiene una estrecha relación con la formación del mercado de Moshoqueque. Si bien el Estado fomentó la creación de varios puestos de trabajo mediante el impulso de la industria, estos no eran suficientes para la gran demanda de población migrante que ahora vivía en la ciudad. De ahí que gran parte de la población se viera obligada a buscar empleo en el crecimiento comercial, algunos pocos por vías formales, pero la mayoría de manera informal –varios de ellos de manera ambulante y sólo con fines de supervivencia. Muchos ubicaron sus actividades en las principales calles del centro de Chiclayo, el Mercado Modelo del centro y los alrededores del mercado Huerequeque.

Por su parte, el proyecto del mercado Huerequeque hizo crisis rápidamente debido a la gran cantidad de transacciones comerciales que debía soportar. Del mismo modo, el mercado no estaba preparado para facilitar el ingreso de los camiones de carga provenientes de las provincias. Se agregó a ello la proliferación de vendedores ambulantes en las calles, que dificultaban aún más las transacciones y la circulación de productos. El mercado Huerequeque quedó pequeño para el enorme crecimiento comercial de la ciudad, y fue necesario un nuevo mercado abastecedor para la ciudad de Chiclayo.

La salida resultó del gobierno central que, haciendo uso de su gran capacidad de recursos, llevó adelante en poco tiempo el proyecto del actual mercado de Moshoqueque. El proyecto del mercado fue ubicado en lo que en ese momento era la parte norte de JLO y consistía en un enorme complejo de puestos comerciales para la venta al por mayor y menor de productos de consumo directo. El hecho de estar ubicado en las afueras de la ciudad facilitaba el ingreso y la salida de los camiones que abastecían de mercancías para la venta. Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno de Morales Bermúdez que el mercado fue inaugurado.

Lo que nos interesa resaltar en este punto es el enorme centralismo del poder estatal, que generó que en el ámbito local se deba recurrir al mismo poder estatal como fuente de recursos y dirección para proyectos de gran envergadura. La supeditación de la región al poder central llega al extremo de que esta no contaba ni con los recursos ni con la capacidad de dirigir por sí sola grandes proyectos de infraestructura para la mejora de la gestión de la ciudad. Sin embargo, esta alta presencia directa del Estado central en el espacio local permitió

83 E:INFCL2.

una solución momentánea y parcial a una ciudad que empezaba a dar señales de crisis por su gran crecimiento.

Finalmente, en cuanto a la implementación de servicios e infraestructura urbana, el papel del Estado central fue primordial. El gobierno militar tuvo una clara intención de inclusión a la nación de estos enormes contingentes de población venidos a la ciudad⁸⁴. El ingreso de gran cantidad de población al trabajo industrial y en cooperativas facilitó su acceso a los sistemas de salud pública y seguridad social. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, la industria y el trabajo formal no lograron absorber a una gran cantidad de la población, y los servicios de seguridad social del Estado estuvieron limitados a los trabajadores formales. La gran cantidad de población empleada en el comercio informal y en el nivel de supervivencia no logró ser incluida por el aparato estatal.

El otro gran servicio del Estado en términos de inclusión y desarrollo de ciudadanía fue la educación. Esta llegó a impartirse prácticamente a toda la población a través de las GUES, que a su vez radicalizaron su discurso nacionalista y de revaloración de lo andino y autóctono. Se fortaleció de este modo el carácter e incluso la conciencia de clase de los sectores populares, sobre todo entre los obreros y campesinos.

No queremos finalizar esta sección sin dejar de resaltar un hecho central en la relación ciudad-población en esta etapa: el tema de la centralidad del *barrio*⁸⁵ en el proceso de crecimiento y consolidación de la ciudad. El barrio se convirtió en el espacio por excelencia de encuentro de los migrantes. Es aquí donde los nuevos habitantes de la ciudad se hallan con otros iguales, que viven sus mismas expectativas y problemas; es más, es el espacio en el que deben convivir. Los nuevos migrantes aprendieron que para lograr sus metas familiares deben resolver una serie de problemas comunes con sus nuevos vecinos, como la consolidación de sus viviendas, el acceso a los servicios básicos y, por supuesto, sus derechos sociales. El barrio se tornó entonces no sólo en un espacio

84 Recordemos que entre los principales temores y motivaciones del gobierno militar está el discurso nacionalista y de tipo militar frente a la rivalidad con Chile, que por esta época también inicia una fuerte inversión en armamento.

85 En torno a la noción de barrio entendido como espacio de encuentros personales en un contexto urbano, ver los textos de Lefebvre (1978) y Ledrut (1971). Para el caso limeño, Riofrío (1991) menciona que es posible caracterizar al período entre los años cincuenta y setenta como de crecimiento de la ciudad por *barriada*, aludiendo a que esta es la respuesta principal para enfrentar los problemas de vivienda, producto del crecimiento de la población, dada la incapacidad del Estado para ofrecer mejores salidas. De ahí que la *barriada* se torne en el objeto principal de estudio de parte de los sociólogos y urbanistas de esta época. Riofrío menciona que, para los años ochenta, la *barriada* deja de ser una respuesta efectiva al crecimiento de Lima, dando origen a una nueva crisis.

de vivienda, sino en un espacio de relaciones sociales constantes e intensas, hecho que se cristaliza en una fuerte identidad barrial, que será la marca del desarrollo urbano en las próximas décadas.

CIUDAD Y SISTEMA POLÍTICO BAJO EL GOBIERNO MILITAR

El ingreso del gobierno militar en la escena política tuvo dos implicancias principales: por un lado, significó un debilitamiento del sistema de partidos, y con ello del orden democrático, pero representó también la apertura de canales directos (aunque verticales) de comunicación y participación de sectores hasta entonces excluidos o marginados (campesinos, clases populares). Paradójicamente, el gobierno militar permitió la satisfacción de demandas de los intereses de grupos antes representados por los partidos que lindaban con la clandestinidad, como el APRA y las izquierdas, debilitando en buena cuenta a ambos por quedar sin base o función.

Hasta entonces, varias de las invasiones eran desalojadas en defensa de las propiedades de las familias dueñas de los terrenos en cuestión. Igualmente, los dirigentes vecinales eran perseguidos y encarcelados, y tanto el APRA como las izquierdas estuvieron involucrados en estos procesos, lo que ganó la simpatía de los sectores populares. Sin embargo, la política de vivienda de Velasco significó un cambio radical.

El gobierno militar ofreció dos salidas principales al problema de la vivienda. En primer lugar, la negociación a través del acuerdo de compra-venta con los dueños originales. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas negociaciones no resultaban, y el hecho devino en un proceso de movilizaciones de los pobladores de estos espacios. Ante ello, el Estado finalmente optó por otorgar terrenos a las familias. El caso del conflicto de la familia Urrunaga y los pobladores del actual Atusparia responde a esta historia.

El segundo escenario corresponde a la ocupación de terrenos eriazos de propiedad del Estado. Es el caso de la Urbanización 1º de Mayo. Grandes terrenos abandonados, en muchos casos utilizados como basurales, fueron destinados a la vivienda de sectores populares. Gran parte de la población que había conseguido vivienda temporal bajo la modalidad de invasión fue reubicada en estos espacios vía sorteo.

Una vez alcanzada la propiedad, el nuevo problema fue la autoconstrucción de los barrios. En ambos casos, la participación y la organización barrial fueron determinantes en la construcción de los mismos. El Estado facilitó este proceso a través de asesorías técnicas y legales, pero sobre todo a través del fomento de la participación. La identificación con el vecindario como comunidad, la idealización de la organización y del sentido de la solidaridad, además de la idea de destino en común fueron decisivas, tanto para facilitar la densidad or-

ganizativa y participativa necesaria para la construcción de los barrios como para consolidar la legitimidad y popularidad del Estado en el entorno barrial.

La sensación de optimismo y de posibilidad de un futuro mejor también jugó un papel importante para fomentar la participación en el espacio barrial. Grandes cantidades de tiempo utilizados en reuniones y gestiones, y esfuerzos empleados tanto en trabajo colectivo como individual fueron posibles gracias a esta suerte de pacto entre Estado y sociedad civil para facilitar el progreso de los barrios. Igualmente, el desarrollo de la ciudadanía social y de la conciencia de derechos sociales facilitados por el Estado fortaleció este pacto⁸⁶.

La creación del SINAMOS y su establecimiento en los espacios locales significó una verdadera presencia del Estado en el espacio cotidiano. El SINAMOS permitió una comunicación fluida con la población y asumió una conducta promotora de los intereses de los vecinos. Como mencionamos anteriormente, este hecho dejó fuera de juego, sin función, a los partidos políticos, que hasta entonces habían asumido este papel, muchas veces en la clandestinidad, y con resultados limitados.

Sin embargo, el papel del Estado no sólo fue decisivo en el espacio local, sino que también fue central en los grandes proyectos de gestión de la ciudad. Como ya expresamos, el modelo político y económico centralista imposibilitó a los gobiernos locales el llevar a cabo acciones de gran envergadura. Tanto la vivienda como el ordenamiento del comercio urbano (mercado de Moshoqueque) fueron temas locales y centrales en los que el Estado tomó un papel directo en su solución. Sólo con la gran cantidad de recursos económicos, políticos y técnicos concentrados por el poder central se pudo dar una solución relativamente satisfactoria a estos problemas.

El papel de los gobiernos locales resultó, sin embargo, importante durante esta etapa. Estos, hasta entonces, eran extensiones del gobierno central y representaban sus intereses partidarios y los de las familias vinculadas al poder. De ahí el enfrentamiento directo con los pobladores de las primeras invasiones a favor de las familias propietarias de los terrenos. En el caso del gobierno militar, la designación arbitraria de los alcaldes también favorecía los intereses del Estado. En este sentido, el papel de los mismos permitió un mejor acercamiento y articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Para la segunda etapa del gobierno militar, ya con el general Morales Bermúdez al frente, la administración tomó una postura de regreso al liberalismo, y se comenzaron a dismantelar las reformas

86 E:INFCL1, E:INFCL2.

estructurales y a preparar el regreso a la democracia. La crisis nuevamente abrió espacios para la comunicación y negociación entre la sociedad civil y los partidos políticos. Frente a la crisis económica, los partidos opositores (APRA e izquierdas) retomaron fuerza y llevaron a los sectores populares a una oposición al régimen, además de alentar el regreso al sistema de partidos y elecciones libres. El Estado, a través del SINAMOS, buscó reprimir y controlar la participación y movilización social, lo que devino en un mecanismo de control local más que de fomento y representación. Las organizaciones barriales, con experiencia previa de negociación con los partidos y el Estado, mostraron no tener grandes fidelidades políticas, sino más bien un alto pragmatismo, ya que son capaces de negociar hasta donde se puede o cuando es necesario, de “cambiar de camiseta” o de entrar en conflicto directo cuando es preciso.

Finalmente, la atracción poblacional de la ciudad de Chiclayo continuó siendo fuerte. Sucedió lo mismo con la presión por vivienda, trabajo, servicios básicos, entre otros. Si agregamos a ello la crisis económica y política que significó el período militar, podemos decir que entramos a un nuevo tipo de crisis, esta vez continua a lo largo de las siguientes décadas.

CHICLAYO Y LA CRISIS: RETORNO A LA DEMOCRACIA, CRECIMIENTO POR CRISIS Y RAÍCES DE LA GRAN URBE COMERCIAL (1975-1990)

Los gobiernos militares dejaron al país en una profunda crisis, tanto política como económica. Chiclayo no escapó a esta crisis. En el primer caso, fue notable una recomposición del sistema democrático a través de la consolidación del sistema de partidos y la división de poderes. Sin embargo, en el plano de lo económico, la crisis no dio señales de recuperación y se hizo continua. Las décadas del ochenta y del noventa se pueden caracterizar como de una precarización persistente de las condiciones de vida de la población, y también de un cambio de modelo económico.

Desde 1980, el Perú experimenta una tendencia constante a acoger al liberalismo como ideología dominante⁸⁷. A pesar de la cri-

⁸⁷ Si bien a inicios de los años ochenta tanto las izquierdas como el APRA tuvieron cierta popularidad, incluso lograron los primeros algunos alcaldías (entre ellas, la de la provincia de Lima) y los segundos la Presidencia de la República de 1985 a 1990, la ideología liberal va cobrando mayor fuerza. Luego de la caída del Muro de Berlín, los partidos de izquierda reconocieron la importancia y autonomía (relativa) del mercado, mientras que el APRA mostró simpatía por los postulados de Hernando de Soto, el principal ideólogo del neoliberalismo en el Perú, acaso sugiriendo incluirlo dentro de su eventual equipo de gobierno.

sis económica, algunas iniciativas individuales de empresa y comercio fueron cobrando importancia como posibilidades de desarrollo, generando una suerte de “sueño de la pequeña empresa”. Si bien estos casos exitosos eran señal de que algunos canales de progreso y mejoras de las condiciones de vida se encontraban abiertos y eran posibles, los mismos fueron interpretados políticamente como señales del espíritu empresarial y “neoliberal” de los peruanos. Por su parte, tanto las izquierdas como el APRA y los demás partidos tradicionales se encontraron sin respuestas ni discursos que ofrecer a estos nuevos sectores.

Paralelamente, se iniciaron los años de guerra interna declarada por Sendero Luminoso y el MRTA contra el Estado, la cual terminó por llevar a la crisis al débil sistema de partidos y a la democracia. Si bien las zonas más afectadas por el conflicto interno fueron la sierra, la selva central y Lima, los demás departamentos del Perú también sufrieron sus consecuencias, tanto económicas como políticas.

CIUDAD “REFUGIO”: CRISIS MULTIDIMENSIONAL Y CRECIMIENTO COMERCIAL

Luego del crecimiento poblacional acelerado y continuo de la ciudad de Chiclayo durante la década del setenta, esta tendencia se mantuvo, pero a una tasa ligeramente menor (Cuadro 29). Más que un incremento por la mejora de la calidad de vida en la ciudad o por la misma atracción que ejercen las actividades laborales de la ciudad (industria, comercio) sobre la población del campo, se trató de un aumento en contexto de crisis. Si bien la ciudad seguía siendo el espacio que brindaba mejores oportunidades de vida y progreso, fueron la crisis y la nueva transformación del sistema agrario, y el desarrollo del terrorismo las grandes fuerzas que expulsaban la población del campo a la ciudad.

En el campo, luego de la crisis agraria, se fue generando una nueva dinámica, otra vez a partir de la demanda externa, hacia los cultivos especializados. Los productos que tradicionalmente articulaban la región (maíz, algodón, azúcar) mantenían un peso importante (principalmente para el mercado interno o nacional), pero eran ahora los frutales los que mayor demanda internacional poseían y experimentaron el crecimiento más acelerado. Así, el limón, el maracuyá y el café fueron las plantas que extendieron más drásticamente sus áreas de cultivo (Cuadro 31).

Cuadro 31

Micro región Motupe-Olmos. Evolución de la superficie cosechada

Cultivos	Campaña (ha)				
	1970-1971	1975-1976	1980-1981	1985-1986	1990-1991
Cultivos Industriales	4.777	8.970	3.964	9.835	9.277
Algodón	1.000	-	1.498	3.000	400
Maíz amarillo duro	3.300	8.267	1.408	1.442	639
Limón	477	703	1.040	2.862	5.891
Tabaco	-	-	18	-	22
Maracuyá	-	-	-	1.297	1.104
Café	-	-	-	1.234	1.185
Sorgo	-	-	-	s/d	36
Otros (alimenticios)	670	707	1.749	655	1.469
Total	5.447	9.677	5.713	10.498	10.746

Fuente: CESS-CICAP en Vereau (1994).

La mayor parte de la producción de estos cultivos se encontraba articulada por grandes empresas como Cervecería del Norte, Frugos del Norte, la fábrica de parquet de Tongorrape, las de esencia de limón en el valle de Olmos, y los establos Cortés (Vereau, 1994). Dichas compañías generaron una gran demanda de mano de obra y de encadenamientos de servicios y actividades; desde la compra de los productos señalados a los pequeños productores hasta la articulación con la ciudad –tanto para proveerse de insumos como de servicios terciarios, como el transporte y otros especializados–.

En medio de este eslabonamiento entre grandes empresas y pequeños productores agrarios se fue generando también un grupo empresarial agrario, que logró concentrar terrenos medianos y produjo estos cultivos especializados (fundamentalmente limón y maracuyá). Estos pequeños empresarios, además de subcontratar mano de obra campesina, también invirtieron en tecnología y generaron una acumulación e inversión considerable de capital.

El pequeño productor, en cambio, luego de la quiebra de las cooperativas agrarias quedó relegado y atomizado. En el nuevo escenario, su producción individual siguió siendo no especializada y dirigida básicamente al autoconsumo, o limitada a la venta menor de uno o dos productos para ofrecer al mercado. Sus posibilidades eran las de vender su producción a los precios bajos que ofrecían las grandes y medianas empresas, traspasar su mano de obra a las mismas o salir del campo y buscar una vida distinta en las pequeñas ciudades cercanas o en el mismo Chiclayo.

En cuanto a la articulación de regiones o zonas geográficas, la ciudad de Chiclayo se vio favorecida en este nuevo escenario. La cada vez mayor importancia poblacional y comercial de la ciudad, sumado a la ventaja de su ubicación geográfica en la región, favorecieron y catapultaron su función de cabecera de los principales flujos comerciales del norte del país.

En términos de la producción y la demanda de productos que poseían algún nivel de elaboración (es decir, productos no primarios), Nole menciona que la ciudad de Chiclayo logró articular tres circuitos principales de la región nororiental del Marañón (Nole en Vereau, 1994: 267): el circuito nororiental, conformado por la dinámica entre Chiclayo-San Ignacio-Jaén-Bagua; el circuito central, formado por el eje Chiclayo-Chota-Cutervo; y el circuito sureño, constituido por Chiclayo-Cajamarca-Celendín. De estos, el circuito nororiental era el más importante, ya que logró concentrar el 61,25% de la demanda de bienes y el 91,07% de la oferta de los mismos. Sigue en importancia el eje central, con el 31,43% de la demanda y el 6,16% de la oferta. Finalmente, el circuito sureño, con el 7,32% de la demanda y el 2,77% de la oferta (Cuadro 32)⁸⁸.

Cuadro 32
Flujo mayor de bienes en la región nororiental del Marañón (T.M.) 1970 - 1977

Flujo	Demanda y oferta	Bienes intermedios	Bienes finales		Total	Demanda y oferta globales (en %)
			Industriales	Agropec.		
Nororiental	Demanda	3.709	14.792	911	19.412	61,25
	Oferta	10.999	1.262	10.759	23.020	91,07
Central	Demanda	1.211	8.231	518	9.960	31,43
	Oferta	-	-	1.556	1.556	6,16
Sureño	Demanda	188	1.467	666	2.321	7,32
	Oferta	69	69	563	701	2,77
Total	Demanda	5.108	24.490	2.095	31.693	100
	Oferta	11.068	1.331	12.878	25.277	100

Fuente: Nole en Vereau (1994).

⁸⁸ Sin embargo, como señala Vereau (1994), los datos de Nole no incluyen la articulación de productos lácteos entre Cajamarca y Chiclayo. Como observamos anteriormente, la articulación producida por la planta Nestlé en Cajamarca y Perulac en Chiclayo es una de las más importantes en la región, tanto por su peso comercial y por el volumen de su producción, como por los eslabonamientos generados por la misma.

Estos nexos comerciales no son importantes sólo por la dinámica económica que generaron, sino también por la dinámica social y poblacional que impulsaron. Los flujos comerciales mencionados promovieron a su vez la formación o el crecimiento de lugares de almacenamiento, procesamiento o envasado de la producción, y de ciudades intermedias. De ahí deriva un primer crecimiento de algunos, hasta entonces, pueblos como Chota, Cutervo, Jaén y de la misma Cajamarca. Sin embargo, la mayor beneficiada por esta articulación de flujos comerciales fue Chiclayo, que no sólo concentró un conjunto de servicios especializados de la zona (abogados, administradores, transporte, pequeñas industrias y demás), sino que se tornó en el principal mercado regional, tanto de oferta como de demanda de productos, lo cual es consecuencia inmediata el crecimiento poblacional de las ciudades pequeñas, pero principalmente de Chiclayo.

Un enorme contingente de población expulsada del campo encontró en el comercio una fuente de supervivencia y trabajo en la ciudad. El crecimiento de la actividad comercial, tanto de tipo formal como informal, es continuo desde entonces. Asimismo, la ciudad de Chiclayo comenzó a demandar un mayor abastecimiento de productos primarios para consumo directo. El crecimiento y la fuerza de atracción de productos de mercados cada vez más lejanos de Chiclayo son intensos, y el principal articulador de estos flujos es el mercado de Moshoqueque.

A diferencia de la circulación de productos con algún nivel de elaboración, la gran cantidad de los mismos para consumo directo (bienes agrícolas) proviene de la región central (Chota, Cutervo), que provee verduras, carnes, lácteos y tubérculos. Sigue en importancia el eje nororiental que abastece los principales frutales y arroz de la selva alta (Cuadro 33). Gran parte del ingreso de esta pequeña producción llega al mercado de Moshoqueque, y de ahí es distribuida a los otros mercados de la ciudad y a las otras ciudades.

La aparición de los pequeños pueblos jóvenes y barrios generó también el desarrollo de pequeños mercados barriales. Para 1990, además de Moshoqueque, existían cuatro de estos pequeños mercados barriales: Guillermo Baca en Atusparia, Carolina en Urrunaga, Mi Perú en el Pueblo Joven José Santos Chocano, y Manuel Manrique Nevado en el Pueblo Joven Las Mercedes. Dichos mercados reciben sus productos de Moshoqueque, y permiten distribuir tales productos al por menor a la población de estos espacios.

Cuadro 33
Flujo menor de bienes agrícolas de consumo

Flujo	Volumen (TM)	%
Nororiental	123,2	24,5
Central	323,4	64,3
Sureño	56,5	11,2
Total	503,1	100

Fuente: Vereau (1994).

Otro de los cambios importantes dentro del sistema de ciudades es el ya mencionado declive de los puertos de Eten y Pimentel. A lo largo de la década del ochenta, ambos centros quedaron prácticamente sin crecimiento ni actividad comercial. Sin embargo, en ambos espacios, muchos de los habitantes se dedicaban a la pesca artesanal, para su propia supervivencia, por un lado, y ocupando un lugar importante en el abastecimiento de productos marinos de Chiclayo, por otro. Gran parte de la infraestructura portuaria industrial es utilizada por los pescadores artesanales hasta la actualidad.



Uso actual del antiguo puerto de Pimentel

© Omar Pereyra



Uso actual del antiguo puerto de Pimentel

© Omar Pereyra



Uso actual del antiguo puerto de Pimentel

© Omar Pereyra

Otra vez el crecimiento, tanto poblacional como comercial de la ciudad, plantea nuevos retos a enfrentar a lo largo de la década. En este caso, en el nuevo contexto de crisis, lo más sobresaliente fue un deterioro de las condiciones de vida y de la ciudadanía social alcanzadas en la década anterior. En esta etapa, el crecimiento y la consolidación de los barrios tuvieron menor apoyo del Estado y dependieron principalmente de la participación de la población y sus organizaciones, y de las negociaciones que lograron hacer con los gobiernos de turno.

POBLACIÓN, TERRITORIO Y NECESIDADES URBANAS

El nuevo crecimiento poblacional de la ciudad esta vez se dio en un contexto de crisis y de regreso al paradigma liberal. El empleo en el sector industrial era cada vez menor, y era más bien el sector comercial el que empleaba a la mayor cantidad de población. Claro está que la mayor parte del comercio era básicamente informal y de supervivencia.

El crecimiento de la ciudad se produjo ya desde entonces en las periferias, tanto en JLO como en La Victoria. Esta vez, el incremento era básicamente por invasiones, y nuevamente los principales problemas de la ciudad estaban relacionados con la titulación de terrenos, loteo y el acceso a servicios. Sin embargo, el contexto no es el mismo. En esta oportunidad, el Estado no privilegió el dinamismo o la participación de los sectores populares sino que estableció relaciones de corte populista con sus organizaciones.

Siguiendo la tendencia de años anteriores y de acuerdo con la dinámica comercial de la región, gran parte de la población migrante a Chiclayo provenía de Cajamarca, Chota, Bagua y Jaén. La inserción de esta población en la ciudad se dio básicamente en el área del comercio, aprovechando y dinamizando los vínculos entre la ciudad y estos lugares. Algunos estudiosos de Chiclayo mencionan que la inserción de los migrantes a esta ciudad nunca fue armoniosa⁸⁹, sino que los migrantes conservaron vínculos fuertes con sus lugares de origen y generaron una economía de remesas, de envío de dinero a sus localidades de procedencia (Espejo, 2004); guardaron una identidad basada en sus lugares originarios, formando asociaciones o clubes de migrantes, separándose o manteniéndose relativamente aparte de la vida social y política de Chiclayo. Asimismo, se fue acrecentando un rechazo de la población chiclayana ante estos mi-

89 E:INFCL1, E:INFCL2.

grantes que ocupaban, “desordenaban” y “ensuciaban” la ciudad a través del comercio ambulatorio y sus costumbres tradicionales⁹⁰.

Probablemente, este tipo de discurso –dicho sea de paso, similar al de Lima– de alguna manera haya alentado o legitimado la separación entre el Estado y los nuevos pobladores de la ciudad. Considerar a los nuevos pobladores de Chiclayo no como vecinos sino como invasores, como gente no grata, marca una separación entre chiclayanos y no chiclayanos, donde estos últimos además no se concebían como chiclayanos. La consecuencia inmediata en estos discursos segregacionistas es reclamar que el Estado no debería gastar en obras en beneficio de esta población.

Sin embargo, el peso electoral de estos sectores se hacía cada vez más importante y era un capital primordial que no podía dejar de ser aprovechado por los partidos políticos y el mismo Estado. De ahí que los gobiernos vean en esta población a votantes potenciales.

La organización barrial fue la principal forma de enfrentar los nuevos inconvenientes de acceso a la vivienda y servicios, y también la manera de encarar los problemas básicos que reavivó la crisis (alimentación y salud). Frente al retiro e incapacidad del Estado para dar solución a estos temas, la organización lo suplió en estas responsabilidades básicas, que ya había acogido durante la década de la dictadura.

También dentro del entramado de organizaciones que soportaron el crecimiento y la supervivencia en la ciudad durante la crisis estuvieron la iglesia y las ONG que irrumpen en la escena. Tanto la primera como las segundas, en trabajo conjunto con las organizaciones populares, lograron canalizar fondos del exterior para llevar a cabo algunas experiencias de desarrollo o supervivencia al margen del Estado.

La crisis económica y la necesidad de supervivencia hicieron que buena parte de los esfuerzos organizativos se centraran en resolver problemas básicos, como la alimentación y la salud. En buena cuenta, el proceso de consolidación de los barrios, dadas las grandes cuotas de dinero y trabajo que ello significaba, fue retrasado o postergado por los esfuerzos ineludibles para satisfacer las necesidades básicas generadas por la crisis. Además, en un contexto en el que la pobreza urbana va tendiendo a ser generalizada, las tareas de consolidación o embellecimiento de barrios y la creación de espacios públicos eran dejadas de lado. Por una parte, la población estaba más interesada en satisfacer sus necesidades primarias (alimentación y empleo); y por otra, no contaban con los recursos suficientes para llevar a cabo estas otras tareas, en general postergables.

90 E:INFCL1.

Surgió así, a lo largo de los años ochenta y hasta los noventa, una gran cantidad de ollas comunes: agrupaciones de madres que juntan insumos y esfuerzos para preparar raciones con las cuales alimentar a sus familias. De esta manera, las mujeres de los barrios populares demostraron no sólo una gran capacidad organizativa frente a la crisis sino que fueron capaces de salir del espacio familiar o privado hacia espacios públicos, aunque manteniendo su rol tradicional de madres.

En el tema de la vivienda, los conflictos entre los propietarios de los terrenos invadidos y los invasores volvieron a ser frecuentes. Nuevamente, la política del Estado en torno al tema se limitó a dar algunas facilidades para reubicar a la población en terrenos baldíos o basurales o, cuando la presión era mucha, facilitar la negociación con los antiguos dueños y, posteriormente, entregar la propiedad.

Tanto los gobiernos de Belaúnde como de García no tuvieron políticas de vivienda, sino algunos programas de préstamo o venta de materiales para que la misma población las pudiera construir⁹¹. Mucha población aprovechó estas oportunidades y accedió a préstamos o créditos con el Estado que, por cierto, en muchas oportunidades no conclaron.

En cuanto al acceso a servicios básicos, el Estado nuevamente se vio rebasado por el crecimiento de la población que los requería. El Cuadro 34 evidencia que si bien durante la década del ochenta se amplió la red de agua, desagüe y luz, este crecimiento no logró cubrir al incremento poblacional. El resultado fue que, a pesar del aumento de la cobertura, el porcentaje de población beneficiada disminuyó con respecto a la década anterior. Al igual que con el caso de la vivienda, la construcción de las redes para estos servicios se logró básicamente por el trabajo voluntario de la población a través de sus organizaciones.

91 Resaltan entre estos, en primer lugar, el Banco de Materiales, el cual otorgaba créditos para el acceso a los materiales necesarios para la autoconstrucción de viviendas; y en segundo lugar, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que funcionaba como un impuesto que fomentaba el acceso a la vivienda.

Cuadro 34

Servicios básicos en la vivienda en los distritos de Chiclayo 1972, 1981, 1993

Distrito José Leonardo Ortiz	Agua			Desagüe			Alumbrado		
	Número	%	Total	Número	%	Total	Número	%	Total
1972	1.657	26,05	6.359	4.680	73,59	6.359	2.269	35,68	6.359
1981	6.891	56,32	12.235	5.994	48,99	12.235	5.375	43,93	12.235
1993	14.697	71,01	20.696	9.862	47,65	20.696	16.970	81,99	20.696
Chiclayo									
1972	12.552	61,02	20.567	22.811	91,00	25.067	13.633	53,11	25.667
1981	23.996	67,13	35.744	19.648	54,96	35.744	25.082	97,42	25.744
1993	37.311	82,41	45.273	25.238	55,75	45.273	39.722	87,73	45.273
La Victoria									
1972	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1981	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Pimentel									
1972	836	51,73	1.616	1.138	70,42	1.616	1.043	64,54	1.616
1981	1.743	73,85	2.360	1.369	58,00	2.360	1.745	73,94	2.360
1993	1.906	56,87	3.351	1.767	52,73	3.351	2.282	68,09	3.351

Fuente: Elaboración propia con base en Espejo (2004) e INEI (1972; 1981; 1993).

Como mencionamos, un sector importante de la población debió buscar o inventar su propio empleo en el período de la crisis. Varios encontraron en el comercio ambulatorio una salida para la generación de ingresos. Otro sector importante creó sus pequeñas empresas familiares, y algunas de estas tuvieron la capacidad de contratar mano de obra adicional a la de su familia. Claro está, la gran mayoría de estas pequeñas empresas fue bastante precaria y tradicional.

Varios de los comercios de abarrotes y otros productos comerciales se ubicaron en los alrededores del mercado de Moshoqueque y lograron cierta acumulación de capital. Otros, a pesar de la ubicación, no lograron mucho éxito y mantuvieron sus ventas en niveles mínimos. Algunos otros se asentaron en las partes exteriores de sus viviendas, bajo la forma de bodegas, restaurantes o panaderías. Igualmente, algunos de los pequeños talleres de metalurgia, carpintería y cueros se instalaron en las mismas viviendas y sus veredas. De esta forma, la vivienda y el barrio no sólo fueron un espacio familiar o de descanso, sino de trabajo. Nuevamente, se generaron con ello algunos problemas, como la contaminación, el ruido y la circulación de autos, camiones y transporte público en el barrio.

Por otra parte, el mercado de Moshoqueque continuó su crecimiento desordenado como producto del incremento del comercio tanto formal como informal. Varios trabajadores ambulantes⁹² comenzaron a ubicarse en las afueras del mercado, generando competencia a los comerciantes formales y problemas para el ingreso y circulación de vehículos de carga, de transporte público y particulares.

La delincuencia también comenzó a ser un problema importante en el mercado de Moshoqueque. Como consecuencia de ello, y también por la presencia de varios comerciantes de origen cajamarquino, surgieron las *rondas campesinas*⁹³ de seguridad. Dichas rondas estaban conformadas por un grupo de comerciantes que, con una colaboración en dinero de parte de los demás, realizaban rondas de vigilancia en el mercado.

SISTEMA URBANO, POBLACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Mencionamos que la década del ochenta es un período de crisis y de retorno a la democracia. El gobierno de Belaúnde (1980-1985) continuó, luego del de Morales Bermúdez, con el desmantelamiento de las políticas de corte universalista y nacionalista del general Velasco. De hecho, fue un regreso al modelo económico liberal de su primer gobierno. Sin embargo, dada la situación de crisis económica y la fuerte movilización social, era sumamente difícil desarmar el sistema de servicios y políticas públicas estatales. La retirada del Estado de su papel de proveedor y garante de condiciones mínimas de vida (trabajo, educación, salud, alimentación) hubiera desencadenado una situación insostenible.

De ahí que más que calificar al Estado de inicio de los años ochenta como un modelo liberal, sea mejor categorizarlo como uno liberal en lo relativo a la política económica pero corporativo⁹⁴ en su relación

92 Para 1994, se calculó que de los 5 mil comerciantes de Moshoqueque, 2.500 eran comerciantes formales y el resto, informales bajo la modalidad de puestos provisionales y ambulantes (datos de la municipalidad de JLO).

93 Como producto del alto número de robos de ganado en las zonas rurales y, a continuación, por el proceso de violencia política, en Cajamarca se comienzan a desarrollar organizaciones llamadas rondas campesinas. Dichas rondas son grupos de campesinos armados con machetes, palos y picos para evitar los robos. Posteriormente, con una provisión de armas de fuego de parte del ejército, fueron una pieza clave para la derrota del PCP-Sendero Luminoso. Llama la atención que, para el caso del mercado de Moshoqueque, lo que ahora son las "rondas de seguridad ciudadana", hayan usado en un inicio y mantengan hasta la actualidad el nombre de ronda campesina. Uno de nuestros informantes nos comenta que esta coincidencia de términos se debe al prestigio que alcanzaron en su momento las rondas campesinas, y como una manera formal de inscribir a una organización con objetivos similares en un contexto urbano (E:DIRMOSH3).

94 Ver nuevamente Esping-Andersen (1990) y los trabajos de Filgueira y Filgueira (2002), Roberts (2001) y Roberts y Portes (2004) para el caso de América Latina.

con la sociedad: un Estado que continuaba jugando un rol importante dentro de la dotación de servicios públicos, aunque dicho modelo se basara principalmente en (y era posible gracias a) el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones barriales, iglesias, ONG, familias, etc. La retirada del Estado de estas responsabilidades no hubiera sido posible, pues luego del gobierno de Velasco se afianzó en la población la idea de derechos sociales. Paralelamente, los partidos de centro e izquierda seguían gozando de alta popularidad, y continuaron ganándola a medida que el gobierno de Belaúnde se aferraba a un modelo liberal en economía que generaba desastrosos resultados.

A lo largo del gobierno de Belaúnde, el APRA y las izquierdas (entre ellas, Sendero Luminoso) se consolidan como las principales fuerzas políticas del país. Estas últimas (bajo el nombre de IU) consiguen la alcaldía de Lima y varias otras provincias a nivel nacional; y el APRA obtiene la Presidencia de la República, la alcaldía provincial de Lima y varias otras, entre ellas la de Chiclayo y el distrito de JLO⁹⁵. El gobierno aprista, a diferencia del de Belaúnde, significó el regreso a un manejo económico keynesiano del gobierno velasquista y el fortalecimiento del modelo corporativo en términos de política social. Sin embargo, la irresponsabilidad en el manejo económico, los altos niveles de corrupción en todas las esferas del gobierno y la incapacidad de enfrentar la guerra interna desatada por Sendero Luminoso terminaron por llevar al país a una debacle continua desde 1987 hasta 1990, año de finalización del gobierno. El Perú soportó la mayor crisis económica de su historia, y los más desfavorecidos fueron los sectores más pobres y la clase media.

A lo largo de los años ochenta, luego del gobierno militar, AP, el APRA y las izquierdas fueron los partidos que lograron conectarse mejor con la población chiclayana. Nuevamente, a inicios de esta década, el APRA y las izquierdas consolidaron sus liderazgos en La Victoria, mientras que AP logró mayoría en JLO. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, estas lealtades son poco constantes y dependen en buena medida del encuentro de intereses inmediatos entre organizaciones sociales y partidos políticos.

Las organizaciones supieron sacar provecho de sus relaciones, tanto con los partidos que ocuparon el gobierno central y local (AP y el APRA) como con aquellos opositores, para lograr apoyo o facilidades en cuanto a conseguir obras de infraestructura para los barrios. Los antiguos dirigentes consideran esto como un éxito de las viejas dirigencias: supieron lidiar con el gobierno (estando a favor o en contra de él) de acuerdo con los intereses del pueblo⁹⁶.

95 Luego de los períodos 1977-1980 y 1981-1983 en los que la municipalidad de JLO perteneció a AP, el APRA gana la alcaldía en los períodos 1984-1986 y 1987-1989.

96 E:DIRVEC1, E:DIRVEC2, E:DIRVEC3.

Sin embargo, la relación no fue necesariamente armoniosa. Nuestros informantes nos comentan que, a lo largo de los años ochenta, los gobiernos locales de turno (AP y el APRA) también buscaron levantar su popularidad fomentando invasiones de los terrenos dejados libres para espacios públicos en los barrios⁹⁷. Así, durante este período surgieron nuevas organizaciones pro invasiones de tierra de parte de la población que exigía vivienda, y también comités de defensa de los barrios en contra de que estas invasiones se ubicaran en sus espacios públicos. Varios de dirigentes de estos últimos fueron perseguidos y encarcelados. Las dirigencias supieron, en respuesta, aliarse con partidos de oposición para evitar la invasión de estos parques o terrenos públicos y enviar a las nuevas invasiones a la periferia de la ciudad.

Como mencionamos también, las organizaciones mantuvieron su trabajo conjunto con la iglesia católica, y aprendieron a trabajar con algunas de las ONG que aparecieron en escena. La principal de ellas fue Intervida, que logró una cercanía inicial con la población mediante donaciones de ropa y alimentos.

Otro hecho importante en los años ochenta es que la municipalidad, que luego de la dictadura era un ente subordinado al gobierno central –incluso con alcaldes elegidos o designados por el Estado–, logró cierta autonomía en materia de agenda. Sin embargo, su presupuesto y su margen de acción no eran altos. De hecho, se mantuvo en buena cuenta la dependencia respecto al gobierno central, y estas coordinaciones eran superiores en la medida en que el alcalde pertenecía al partido de gobierno. Nuevamente, en este sentido, la municipalidad continuó siendo un organismo de contacto directo entre el partido de gobierno y la población.

El APRA, luego de su catastrófico gobierno, no sólo llevó a su partido a perder popularidad, sino que por los altos niveles de corrupción y el desgobierno que generaron la violencia política y la crisis económica, arrastró con él a los demás partidos políticos, al sistema democrático y a la idea de la responsabilidad del Estado en la economía. La debacle aprista dejó el terreno listo para el ingreso del neoliberalismo, esta vez por vías autoritarias.

CHICLAYO EN LA ERA NEOLIBERAL: EL APOGEO COMERCIAL, EL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN Y EL COMIENZO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN (1990-2004)

Luego de la catástrofe aprista, Alberto Fujimori, quien se presentó como candidato independiente, asumió la Presidencia. Mediante la aplicación del ajuste estructural neoliberal planteado por su antiguo contendor

97 E:DIRVEC1, E:DIRVEC3, E:DIRMOSH3.

Mario Vargas Llosa, Fujimori puso fin al acelerado proceso inflacionario y la constante subida de precios. Además de ello, la captura de los principales cabecillas de los grupos terroristas permitió una cierta sensación de calma. Ambos logros permitieron un contexto favorable para el desarrollo de un período autoritario que tendría inicio con el autogolpe de Estado en el año 1992 y la continuación del proceso de reformas estructurales en el país. Después de la estabilización de los precios (*shock* económico) y la liberalización del comercio en el año 1990, siguieron la reforma laboral (1991), la reforma tributaria (1992), la reforma del sistema de pensiones (1993) y el inicio de la privatización de las principales empresas del Estado (1994)⁹⁸. El nuevo contexto económico y el proyecto autoritario de Fujimori marcan una era distinta para el sistema de ciudades de Lambayeque y sus pobladores.

LA CIUDAD COMERCIAL: CHICLAYO COMO CENTRO COMERCIAL REGIONAL

El contexto neoliberal significó para la región (y el país) el colapso definitivo de la actividad de la gran y mediana industria, y se otorgó mayor importancia a los sectores primario (extractivo de materias primas) y terciario (comercio y servicios) como ejes de la economía. En este nuevo entorno, las actividades agrícolas, principalmente el cultivo de arroz y maíz, mantuvieron un crecimiento a lo largo de los años noventa. Con ello, el eje este del sistema de ciudades (Cayaltí, Pátapo y Ferreñafe) experimentó un ligero auge.

Sin embargo, son tres los ejes que perciben un crecimiento explosivo a partir de entonces: el primero es Lambayeque-Chiclayo-Reque, mediante el procesamiento de arroz proveniente de Lambayeque, Cajamarca y Amazonas. En este eje comienzan a aparecer de manera asombrosa los molinos de maíz, y con ello un flujo de población migrante en búsqueda de empleo. El segundo que experimenta un incremento es el eje del turismo histórico Chiclayo-Sipán-Sicán-Motupe. Es a partir del descubrimiento de los restos del Señor de Sipán de la cultura mochica que Lambayeque comienza a experimentar un continuo flujo de turistas nacionales y, cada vez más, extranjeros. Este hecho genera una mayor actividad en estos centros, pero también implica una serie de transformaciones en la infraestructura de las ciudades para asumir este reto. Finalmente, el eje playero Chiclayo-Pimentel-Santa Rosa-Puerto Eten. La popularidad que adquieren estos balnearios (principalmente Pimentel), no sólo por sus playas sino por su clima y comida, origina también una corriente importante de turistas nacionales y extranjeros que visitan la zona en los meses de verano. Nuevamente, este hecho supone nuevos retos para las ciudades.

98 Para mayores detalles, ver Thorp (1998).

En la década del noventa, la ciudad de Chiclayo y sus mercados continuaban su crecimiento desde la década anterior y mantienen su papel de principal centro comercial del norte por su función concentradora y redistribuidora de la producción regional, de las otras regiones norteñas (Cajamarca, Piura), de insumos y productos procedentes de Lima, e incluso de productos internacionales que ingresan tanto legalmente como por contrabando. Igualmente, Chiclayo ocuparía un lugar central para la distribución de los narcóticos provenientes de la selva (Espejo, 2004).

Moshoqueque mantiene su papel articulador del mercado interno regional y de abastecedor de los productos de consumo directo para la población de la ciudad de Chiclayo y otras cercanas. Del mismo modo, continúa su crecimiento tanto en movimiento de capitales como en número de trabajadores vinculados al mismo. Los problemas de gestión continúan hasta la actualidad. Veremos esto más adelante.

Por otro lado, el centro de la ciudad de Chiclayo logra concentrar la mayor parte del comercio minorista y el de artefactos eléctricos, ropa proveniente de Lima y servicios diversos. En el centro de la ciudad también se condensan las principales oficinas de negocios, colegios profesionales, bancos, restaurantes y hoteles. Es importante señalar que en los últimos años, con la estabilidad económica, la inversión privada y el florecimiento económico y comercial de Chiclayo, el centro de la ciudad ha experimentado una mayor actividad tanto en movimiento de bienes y capital como en su infraestructura.

Aparecen así concentrados en el centro de la ciudad diferentes servicios propios de la vida urbana moderna: supermercados, sucursales de los principales bancos, cajeros automáticos, restaurantes exclusivos así como accesibles a todo el público, cafés, tragamonedas, tiendas por departamentos como Saga y Falabella, de electrodomésticos, de alquiler de videos, las principales tiendas de ropa y calzado, y cabinas públicas de Internet. Si bien el gran mercado mayorista se trasladó del centro de la ciudad hacia sus afueras en el distrito de JLO (Moshoqueque), en el centro se mantiene la actividad financiera y gran parte de la actividad comercial.

El crecimiento de la actividad comercial de la ciudad de Chiclayo generó un mercado de trabajo que demandaba mejoras en las capacidades técnicas y empresariales de la población. Es así que comienza a aparecer en el centro de la ciudad un conjunto de institutos técnicos superiores que ofrecen carreras cortas de informática, administración de empresas y secretariado; y se incrementa el número de universidades, que se incrementa de una a cuatro⁹⁹. Consecuentemente, la PEA

99 Durante nuestra vista de campo pudimos constatar que además de la existencia de dos nuevas universidades privadas, existe interés de parte de universidades limeñas como la

de Lambayeque experimenta un acelerado proceso de mejora de sus niveles educativos, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, pero principalmente en estas últimas (Cuadro 35).

Cuadro 35
Lambayeque. Población empleada según nivel educativo y sexo (en %)

	Total	Hombres	Mujeres
1981	100	100	100
Sin nivel educativo	8,10	7,30	11,20
Inicial o preescolar	0,63	0,60	0,70
Primaria	48,50	52,50	37,20
Secundaria	33,10	32,00	32,80
Superior	9,70	7,60	18,00
1993	100	100	100
Sin nivel educativo	6,40	5,90	7,90
Inicial o preescolar	0,32	0,30	0,30
Primaria	34,60	37,00	27,60
Secundaria	37,90	40,00	31,70
Superior	20,90	16,80	32,50

Fuente: INEI (2003b).

Este auge económico, como en todo el país, es desigual. Es decir, si bien existen mejoras en los ingresos de la población, también se agudizan las brechas entre los ingresos de aquellos que realizan trabajo sin calificación y los que realizan trabajo calificado (Cuadro 36). Dicha brecha tiende a agudizarse para el sector de más altos ingresos –en este caso, el sector ejecutivo y empresarial–, que logra controlar buena parte del comercio floreciente. Es así también que en la ciudad se hacen notar nuevas señales de riqueza, como la construcción de casas modernas en la zona de Santa Victoria y Patazca (suroeste de la ciudad), la circulación de autos lujosos y la aparición de algunos restaurantes y *pubs* exclusivos. Asimismo, el que puede llamarse sector socioeconómico medio tiende a concentrarse en las zonas más consolidadas de la ciudad (el centro y el oeste), mientras que los sectores de menores ingresos ocupan la mayor parte del área de la ciudad, en los extremos norte, sur, este y oeste. Sin embargo, debemos aclarar que si bien existen concentraciones de riqueza y

San Martín, Garcilazo de la Vega y Alas Peruanas de construir facultades en la Provincia de Chiclayo (E:MUNPIM).

pobreza, el enorme peso gravitacional que ejerce el centro de la ciudad, el dinamismo de la misma y su tamaño reducido producen un patrón bastante fluido en donde los distintos sectores confluyen y conviven cotidianamente.

Cuadro 36

Remuneración promedio mensual de obreros, empleados y ejecutivos, 1998-2000
(en nuevos soles)

Categoría	1998	1999	2000
Obreros			
Nacional	773,0	787,3	828,2
Lima Metropolitana	802,0	809,1	849,9
Chiclayo	711,1	714,7	806,5
Empleados			
Nacional	1.727,5	1.842,6	2.018,8
Lima Metropolitana	1.563,2	1.995,9	2.196,0
Chiclayo	1.080,2	1.159,3	1.382,7
Ejecutivos			
Nacional	8.217,6	8.847,7	9.607,5
Lima Metropolitana	9.102,1	9.764,1	10.602,2
Chiclayo	3.801,0	4.218,4	4.466,5

Fuente: INEI (2003b).

Como mencionamos anteriormente, una de las zonas de gran transformación en el sistema de ciudades es la aparición de un gigantesco continuo de molinos en el eje Lambayeque-Chiclayo. De hecho, la producción de maíz y arroz son dos de las actividades de mayor crecimiento en los últimos años, pero no sucedió lo mismo con otros cultivos tradicionales, como la caña de azúcar (Cuadro 37). Al parecer, la actividad molinera estaría atrayendo población de las zonas rurales de Lambayeque e incluso de otros departamentos, como Cajamarca, Amazonas y Piura.

Cuadro 37
Lambayeque. Principales cultivos 1995-2000

	Arroz		Caña de azúcar		Maíz amarillo	
	Producción (TM)	Superficie cultivada (ha)	Producción (TM)	Superficie cultivada (ha)	Producción (TM)	Superficie cultivada (ha)
1995	273.445	41.804	2.700.942	22.417	36.470	10.491
1996	235.133	41.193	2.616.543	22.537	57.406	15.981
1997	157.364	29.682	2.513.030	22.143	30.316	9.592
1998	293.594	45.726	1.794.231	16.722	51.845	11.512
1999	436.971	54.588	1.989.705	23.362	73.986	15.894
2000	417.171	49.654	1.948.298	23.777	105.994	22.343

Fuente: Elaboración propia con base en INEI (2003b).

No contamos datos acerca de la cantidad de población empleada en estas actividades ni del impacto de este sector en la composición del PIB¹⁰⁰; sin embargo, es posible apreciar que es notable el crecimiento de la población empleada en este sector, así como el mejoramiento de la carretera que une ambos puntos y el incremento del flujo poblacional y económico.

Otro de los grandes ejes de transformación en el sistema de ciudades son los turísticos: el eje histórico de Chiclayo-Sipán-Sicán hacia el este; el eje turístico recreacional de Chiclayo-Pimentel-Monsefú-Santa Rosa; y finalmente el eje artesanal-típico de Monsefú-Chiclayo. El hecho que Lambayeque se coloque como segundo destino turístico en el Perú (luego del Cusco) nuevamente pone a Chiclayo como gran eje articulador de la región.

En cuanto al eje histórico, el descubrimiento del Señor de Sipán es el hecho que marca una nueva etapa respecto del turismo. Es a partir de ese momento que un enorme contingente de turistas, principalmente nacionales pero también extranjeros, encuentra en Lambayeque uno de sus principales destinos. Sin embargo, este enorme flujo turístico es de poca permanencia. Como podemos observar en el Cuadro 38, tanto turistas nacionales como extranjeros no suelen quedarse más de dos días en la región. Ello tendría que ver con la poca capacidad de Chiclayo para retener y brindar las comodidades necesarias a los turistas¹⁰¹.

100 Sabemos, sin embargo, que el PIB de Lambayeque está conformado de la siguiente manera: 16,2% en actividades relacionadas con la agricultura, caza y silvicultura; 33,5% en la manufactura (en este rubro estaría ubicada la actividad molinera); 4,5% en construcción; 22,7% en comercio, restaurantes y hoteles; y 21% en servicios (Gobierno Regional de Lambayeque, s/f).

101 E:MUNCHI.

Cuadro 38

Lambayeque. Arribos y pernoctaciones en los establecimientos de hospedaje 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Arribos	373.386	401.490	435.653	460.972	453.105
Peruanos	358.074	385.494	415.741	441.306	435.851
Extranjeros	15.312	15.996	19.912	19.666	17.254
Pernoctaciones	435.957	610.448	704.140	710.069	640.861
Peruanos	415.243	576.591	664.257	667.535	611.196
Extranjeros	20.714	33.857	39.883	42.534	29.665
Permanencia*	1,17	1,52	1,62	1,54	1,41
Peruanos	1,16	1,50	1,60	1,51	1,40
Extranjeros	1,35	2,12	2,00	2,16	1,72

Fuente: INEI (2003b).

* Noches promedio.

Este gran flujo impone nuevos retos, principalmente para la ciudad de Chiclayo, que es la que recibe y centraliza los servicios turísticos (hoteles, restaurantes, etcétera). El Cuadro 39 nos muestra la infraestructura hotelera de la ciudad. Como podemos percibir, el número de hoteles, al igual que la infraestructura de servicios al turista, ha ido en crecimiento en los últimos años. Sin embargo, como observamos en el Cuadro 40, se trata de un turismo de poco presupuesto (turistas que se alojan en hoteles sin categoría, de dos y tres estrellas). Lambayeque aún no logra atraer a un mayor número de turistas de alto presupuesto, y tampoco cuenta con la infraestructura necesaria para ello¹⁰². La necesidad de construir una infraestructura más agradable para el turista, al igual que una serie de paquetes complementarios y alternativos de turismo (turismo de aventura, ecológico, recreacional, incluso gastronómico), se convierte en una de las principales prioridades y puntos de discusión en los proyectos de desarrollo de la región.

102 Al respecto, son anecdóticos los graves problemas que enfrentó la ciudad de Chiclayo al ser una de las sedes principales de la Copa América 2004. Entre los principales problemas, se encontraban la falta de hoteles de calidad y de seguridad (se registraron muchos asaltos a los turistas a la salida de los partidos). El hecho de contar con sólo un hotel de cuatro estrellas también generó un altercado con la selección argentina de fútbol, que en un principio se rehusó a alojarse en un establecimiento que consideraba de baja categoría.

Cuadro 39
Lambayeque. Infraestructura hotelera 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total							
Establecimientos	83	96	103	120	126	141	143
Habitaciones	2.573	2.801	2.831	3.011	2.838	3.167	3.044
Camas	4.229	4.554	4.633	4.947	4.794	5.220	4.582
Una estrella							
Establecimientos	12	19	19	24	26	17	16
Habitaciones	225	321	135	416	428	297	262
Camas	330	470	193	587	603	441	351
Dos estrellas							
Establecimientos	56	62	65	72	77	55	59
Habitaciones	1.619	1.751	1.980	1.717	1.572	1.204	1.104
Camas	2.546	2.731	3.096	2.712	2.605	1.934	1.628
Tres estrellas							
Establecimientos	14	14	18	23	22	18	18
Habitaciones	637	637	587	749	709	645	647
Camas	1.187	1.187	1.086	1.390	1.328	1.146	1.074
Cuatro estrellas							
Establecimientos	1	1	1	1	1	1	1
Habitaciones	92	92	129	129	129	129	129
Camas	166	166	258	258	258	258	258
Sin categoría							
Establecimientos	-	-	-	-	-	49	50
Habitaciones	-	-	-	-	-	892	902
Camas	-	-	-	-	-	1.421	1.271

Fuente: INEI (2003b).

Cuadro 40
Lambayeque. Arribos y pernотaciones, lugar de alojamiento y lugar de procedencia

Categoría	Arribos			Pernотaciones		
	Total	Nacional	Extranjeros	Total	Nacional	Extranjeros
Total	239.569	230.456	9.113	384.442	367.587	16.855
Cuatro estrellas	6.414	4.785	1.629	10.162	7.301	2.861
Tres estrellas	48.701	46.200	2.501	82.419	77.778	4.641
Dos estrellas	102.186	98.922	3.264	163.423	157.441	5.982
Sin categoría	56.074	54.866	1.208	83.012	80.659	2.353

Fuente: INEI (2003b).

Otro eje turístico de gran crecimiento es el recreativo, relacionado con las ciudades-balnearios de Pimentel, Santa Rosa y Puerto Eten. Como es de suponer, se trata de un turismo y un florecimiento económico fundamentalmente estacional (dependiente de la temporada veraniega). El arribo de turistas (básicamente nacionales) permite que buena parte de la población de estas ciudades cambie su actividad tradicional (pesquera principalmente), y/o complemente sus ingresos o se inserte en actividades relacionadas con la recreación y el turismo (servicios como transporte, alimentación, artesanía o la venta informal).

La llegada de turistas a estas ciudades supone también una serie de transformaciones y la creación de algunos conglomerados recreativos. Así, por ejemplo, en la ciudad de Pimentel se forma un pequeño conglomerado de restaurantes y picanterías en el pequeño malecón¹⁰³. Asimismo, además de la aparición de otros restaurantes de mayor categoría y hoteles, se comienzan a construir casas y edificios de departamentos para veraneo a lo largo del malecón. De igual forma, la municipalidad de Pimentel, con apoyo del gobierno regional y la cooperación internacional, inicia proyectos de embellecimiento, tanto de la plaza principal como del malecón, e iluminación, principalmente de las zonas de atracción turística.

¹⁰³ La mayoría de los restaurantes se mantienen abiertos a lo largo del año; sin embargo, su mayor actividad se da en los meses de verano.



Alquiler de canoas en Pimentel y Malecón de Pimentel

© Omar Pereyra



Conglomerado de restaurantes en Pimentel y Malecón de Pimentel

© Omar Pereyra



Conglomerado de restaurantes en Pimentel y Malecón de Pimentel

© Omar Pereyra

Finalmente, el eje artesanal-típico de Monsefú-Chiclayo se funda en la producción de artesanías, de frutales para el abastecimiento de la ciudad y en la cocina tradicional. Monsefú ofrece al turista un espacio de compra de recuerdos artesanales, además del encanto de un pueblo tradicional y su cocina, que es reconocida por su alta calidad. Sin embargo, Monsefú también se integra al sistema de ciudades y al mercado regional a través de la circulación de productos como frutales y pan, que llegan diariamente al mercado chiclayano. El tránsito de turistas, así como de productos de consumo directo entre Chiclayo y Monsefú, aumenta el contacto y el intercambio entre ambas ciudades¹⁰⁴.

El enorme crecimiento comercial y empresarial en la ciudad de Chiclayo y su sistema de ciudades se traducen en una mayor circulación de *flujos* (Castells, 2004; Vega-Centeno, 2003), tanto de productos, como de capital y de personas. Para ello, una de las mayores transformaciones que la ciudad debe experimentar es mejorar su infraestructura y capacidad para asimilar dichos flujos (Borja y Castells, 1997). Chiclayo pasa, de este modo, de ser una pequeña ciudad tradicional, donde la mayor parte de los desplazamientos era a pie o en bus, a ser una ciudad de circulación rápida en donde el ritmo cotidiano se acelera.

104 E:INFCL2.

Chiclayo se expande a lo largo de sus principales vías de comunicación con las otras ciudades cercanas: hacia el oeste, con Pimentel y San José; hacia el sur, con Reque; hacia el este, con Pomalca; y hacia el noroeste, con Lambayeque. Si bien este pequeño circuito de ciudades, tanto por su cercanía como por la fluidez de sus contactos, puede considerarse como parte de la misma Chiclayo, el crecimiento urbano de la ciudad parece señalar que en un mediano plazo tendería a asimilar dichos centros a su casco urbano. Podemos, entonces, sugerir como hipótesis la puesta en marcha de un proceso de *conurbación*¹⁰⁵ de Chiclayo. Proponemos llamar “Gran Chiclayo”¹⁰⁶ a la ciudad resultante de esta nueva expansión, para diferenciarla de la actual ciudad de Chiclayo. Si bien Gran Chiclayo es un proceso aún en formación, es decir, no es un continuo completamente conurbado, los desplazamientos cotidianos y el intercambio de productos sí lo son, y generan, como consecuencia, la necesidad de un conjunto de coordinaciones políticas para la gestión de estos centros urbanos. Así pues, como veremos más adelante, la relación entre los gobiernos de Pimentel, Lambayeque y Chiclayo es continua.

La ciudad de Chiclayo experimenta, entonces, un crecimiento de su superficie. Chiclayo se extiende de manera horizontal principalmente en tres ejes: el oeste (camino a Pimentel), el noroeste y, finalmente, el noreste. El primero corresponde a un incremento residencial, principalmente de sectores medios y altos; mientras que el segundo y tercero corresponden al aumento de los sectores populares.

El eje oeste de la ciudad, el camino a Pimentel, sufre una urbanización acelerada. Antiguas zonas rurales y del ejército son ahora lotificadas por particulares, proyectos de vivienda y condominios privados. Las personas que acceden a lotes en este eje son básicamente familias de clases media y alta procedentes de la zona oeste (Santa Victoria, Patazca), que buscan un lugar de residencia más tranquilo y alejado de la ciudad (Espejo, 2004). Se ubican en este eje también el cementerio Campo Fe, las nuevas universidades y algunos colegios particulares¹⁰⁷.

105 Similar al que experimentó la ciudad de Lima hasta incluir dentro de su casco urbano a antiguos pueblos como Magdalena, Miraflores, Chorrillos, Surco, Barranco y Callao; y actualmente hasta Lurín e incluso algunos pueblos de pescadores y balnearios, como El Silencio, Punta Hermosa, Punta Negra y San Bartolo.

106 El término es sugerido por Jaime Joseph a lo largo del proceso de elaboración de esta investigación.

107 Figuran entre ellos el Colegio Peruano-Chino, actualmente en construcción, y colegios religiosos, entre los que se encuentran los más caros de Chiclayo.



Construcción de grandes residencias y departamentos de Mi Vivienda en el Eje Chiclayo-Pimentel © Omar Pereyra



Construcción de grandes residencias y departamentos de Mi Vivienda en el Eje Chiclayo-Pimentel © Omar Pereyra



Construcción de grandes residencias y departamentos de Mi Vivienda en el Eje Chiclayo-Pimentel © Omar Pereyra

Se encuentran en construcción grandes residencias y varios proyectos de departamentos destinados a la clase media, promovidos tanto por el Estado como por particulares. De ahí que no se trata de una expansión de la ciudad altamente segregada o exclusiva para la clase alta, sino de un espacio de convivencia entre las clases altas y medias, y en el presente también con espacios rurales. El hecho de que estos espacios incluyan grandes centros de atracción poblacional, como las universidades, cementerio y colegios, también que exista proximidad entre las clases alta y media, y no espacios completamente separados o desarticulados del resto de la ciudad.

Los otros ejes (noroeste y noreste) son espacios de expansión de sectores populares, y la implementación urbana en este caso es precaria (ver nuevamente el Cuadro 34). En primer lugar, se trata de espacios sin pistas ni servicios básicos, y de viviendas autoconstruidas con diversos materiales (noble, madera, adobe, estera).



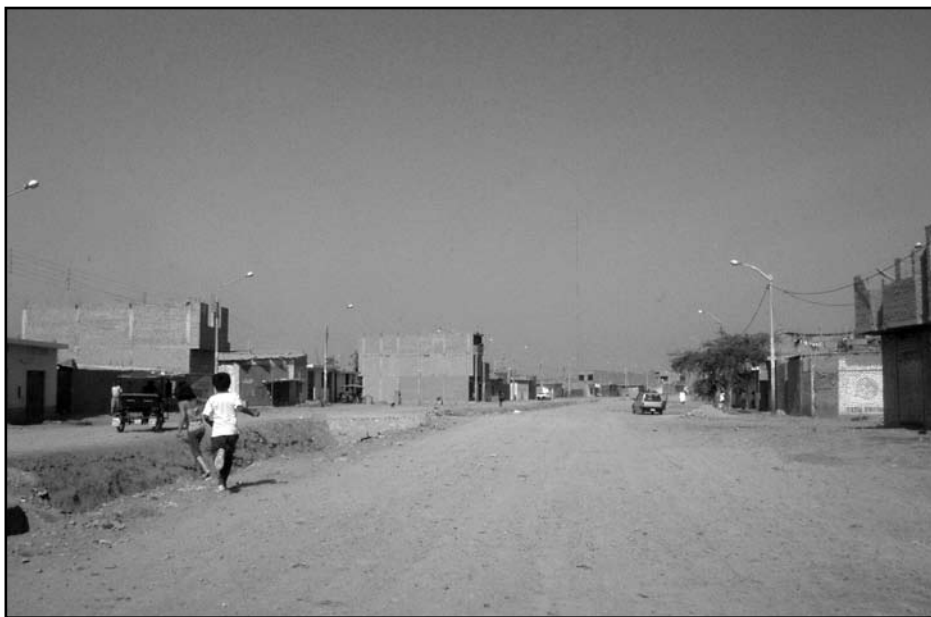
Expansión de la ciudad en los ejes noreste y noroeste

© Omar Pereyra



Expansión de la ciudad en los ejes noreste y noroeste

© Omar Pereyra



Expansión de la ciudad en los ejes noreste y noroeste

© Omar Pereyra

Además de las duras condiciones de vida en dichos espacios, presentan también evidentes riesgos epidemiológicos. La falta de agua trae consigo graves peligros de enfermedades gastrointestinales así como la transmisión de algunas epidemias (cólera, hepatitis, etcétera). Asimismo, la instalación de fábricas artesanales de ladrillos produce serios problemas de contaminación, tanto del aire como del agua. Finalmente, la existencia de basurales clandestinos y el hecho de que algunas viviendas estén ubicadas encima de ellos generan riesgos para la salud de los pobladores. La implementación de servicios básicos y de gestión resulta, entonces, indispensable –especialmente para estos espacios de crecimiento–.

Finalmente, Pimentel también experimenta pequeños espacios de expansión urbana. En primer lugar, se debe señalar la existencia de proyectos de urbanización destinados a sectores populares (Techo Propio) en la salida hacia Santa Rosa. Se trata de departamentos unifamiliares, de mucho menor costo y tamaño que los del plan Mi Vivienda. Existe también el crecimiento de pueblos jóvenes en las periferias de la ciudad, que se orientan sobre todo a población dedicada básicamente a la pesca artesanal y al comercio informal¹⁰⁸. Al igual que en Chiclayo, estos espacios no cuentan con servicios básicos, lo que produce que las

108 E:MUNPIM.

condiciones de vida de la población sean precarias, y que los riesgos que corren sean grandes.

La circulación rápida de personas para sus distintas actividades (estudios, trabajo, recreación) comienza a ser uno de los principales problemas que la ciudad debe enfrentar. Por ello, a partir de los años noventa, la ciudad experimenta un crecimiento acelerado de su parque automotor, tanto para servicio personal como para transporte público (Cuadro 41). Es así que aparece en las calles una cada vez mayor presencia de taxis modelo Tico¹⁰⁹ y mototaxis¹¹⁰. Consideramos que dos factores deben ser tomados en cuenta para entender esta explosión: el primero es el hecho de que el Tico y el mototaxi son vehículos que resultan sumamente económicos, pues sus consumos de gasolina son mínimos; el segundo, que Chiclayo continúa siendo una ciudad pequeña en superficie, donde conectar dos puntos cualesquiera puede tomar menos de 20 minutos. El resultado de ello es un servicio rápido y de muy bajo costo para la población.

Cuadro 41
Lambayeque. Parque automotor 1995-2000

Año	Número de vehículos
1995	34.218
1996	37.635
1997	39.177
1998	47.037
1999	44.049
2000	46.057

Fuente: INEI (2003b).

109 El auto modelo Tico es una unidad de pequeñas dimensiones, cuyo consumo de gasolina es mínimo, pero que tiene muy poca estabilidad. En consecuencia, resulta ser un auto muy económico y maniobrable para realizar la labor de taxi. Sin embargo, son muchos los casos en que los autos Tico sufren accidentes, tanto por la manera temeraria en que conducen los choferes como por su poca estabilidad. Adicionalmente, en caso de accidentes, sus pasajeros son muy susceptibles de contraer lesiones por la mala calidad del material con que está construido el automóvil.

110 Probablemente el aumento de la población empleada en servicios de taxis y mototaxis esté relacionado con la reducción del empleo en el sector industrial y en los servicios del Estado, y en la incapacidad del mercado de trabajo de asimilar a la población joven. Son hipótesis para las que no tenemos pruebas.

Sin embargo, el efecto perverso de este modelo de transporte es la gran congestión vehicular en las principales avenidas del centro y los mercados (Mercado Modelo y de Moshoqueque, principalmente). Todo ello, sumado a la falta de educación vial de conductores y peatones, trae como consecuencia que tanto accidentes como aglomeraciones y descoordinaciones vehiculares sean frecuentes en varios puntos de la ciudad. De ahí que el problema del tránsito sea una de las principales trabas de gestión.

El auge comercial y empresarial trae consigo la necesidad de implementación de servicios de comunicaciones y traslado de productos. En este sentido, puede apreciarse un crecimiento de la circulación de bienes, el que a su vez es un indicador de la dinámica comercial de la ciudad de Chiclayo. El Cuadro 42 nos indica este impresionante crecimiento en los últimos años. Como podemos observar, el tráfico postal prácticamente se duplica en sólo cinco años, dentro de los cuales el correo certificado es el que tiene el crecimiento más alto (prácticamente se triplica).

Cuadro 42

Lambayeque. Tráfico postal de la correspondencia distribuida, por categoría 1995-2000

Tipo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	374.387	406.485	507.456	558.844	553.784	615.371
Ordinaria	208.259	242.713	314.255	363.592	363.969	388.424
Domicilio	166.625	196.287	266.209	269.363	276.160	290.649
Apartado	38.004	40.364	41.078	83.865	78.253	88.088
Estafeta	3.630	6.062	6.968	10.364	9.556	9.687
Certificado	33.224	42.782	47.502	72.181	90.785	87.926
Domicilio	30.110	38.595	41.476	61.184	75.872	73.646
Apartado	2.141	2.405	3.475	6.029	8.361	7.267
Estafeta	973	1.782	2.551	4.968	6.552	7.013
En Tránsito	132.904	120.990	145.699	123.071	99.030	139.021
Ordinaria	105.748	95.789	117.325	102.010	98.750	120.460
Certificada	27.156	25.201	28.374	21.061	280	18.561

Fuente: INEI (2003b).

Acompaña a este crecimiento de la circulación de bienes un incremento de las empresas privadas y del personal ocupado en brindar estos servicios, así como de las compañías de buses e instalaciones para trasladar personas, encomiendas, artículos y maquinarias. De esta manera, por ejemplo, las grandes compañías de buses (Cruz del Sur, Oltursa, CIAL, etc.) mejoran sus terminales de servicio y las condiciones de acceso y seguridad a las mismas. Asimismo, aparecen nuevas empresas de transporte más pequeñas.

Chiclayo como ciudad debe también realizar cambios en su infraestructura vial para adaptarse a estas transformaciones. Uno de los principales es la construcción de avenidas que facilitan la circulación rápida de autos hacia varios puntos de la ciudad.

El centro de Chiclayo es pequeño, al igual que sus calles. En algunos casos, estas son empedradas y de un solo carril. De ahí que el centro de la ciudad en muchas oportunidades no tenga mayor espacio para la construcción de avenidas. Desde hace varios años, con la primera oleada de población migrante, la ciudad cuenta ya con avenidas como Balta, Sáenz Peña, Bolognesi, Pedro Ruiz y Luis Gonzales, que rodean el centro histórico. El resto de la ciudad y su conexión con los distritos “populares” (JLO y La Victoria) cuentan con pistas de tierra, al igual que todas las calles pequeñas de estos distritos. La mayor dinámica económica y la fluidez de los desplazamientos entre los distritos generan la necesidad de la creación de nuevas avenidas asfaltadas que los conecten. Así, se construyen una prolongación de la avenida Sáenz Peña y la consolidación de avenidas como Nicolás de Piérola, Balta Norte y Kennedy, que unen el centro de Chiclayo con la zona de almacenes y el mercado de Moshoqueque en JLO; la avenida Bolognesi también se moderniza y se la mantiene para unir el aeropuerto con el centro de la ciudad; las avenidas Haya de la Torre y Grau conectan el centro de la ciudad con el distrito de La Victoria; y las avenidas García y García, Salaverry, La Libertad y Las Américas unen el centro de la ciudad con la zona oeste, donde se ubican las clases media y alta. Estas últimas, a diferencia de las primeras, cuentan con una mejor implementación y visión urbanística, ya que poseen mejor mantenimiento, iluminación y berma central con áreas verdes.

Otras de las obras de embellecimiento de la ciudad son las alamedas y parques. En esta línea, en la primera gestión del actual alcalde de Chiclayo se inicia la construcción del Paseo de las Musas que constituye, luego de la Plaza de Armas de Chiclayo, la mayor inversión municipal en espacio público de la ciudad. Obras similares a esta serían el Parque de Diversiones de Chiclayo, el Paseo de los Héroes y el Mirador Cruz de la Esperanza a la salida oeste de Chiclayo (los dos últimos, aún en

proyecto). Igualmente, los alcaldes de los distritos de JLO y La Victoria inauguran obras de embellecimiento de sus plazas principales.

A pesar de esta enorme inversión en construcción en la ciudad, la mayor parte de la misma (salvo el eje oeste y las principales avenidas) sigue sin contar con calles asfaltadas ni veredas. Como veremos más adelante, la construcción de pistas y aceras se encuentra actualmente en proceso.

Otra de las mutaciones importantes de la ciudad de Chiclayo es el traslado de las principales oficinas del gobierno regional y del gobierno central hacia el eje oeste de la ciudad (salida a Pimentel). Algunas de las sucursales de los principales ministerios (Trabajo, Vivienda, Agricultura) abandonan sus antiguas oficinas del centro para instalarse cerca de la antigua zona industrial. Sucede lo mismo con la instalación del local del nuevo gobierno regional de Lambayeque. Con esto, se comienza a experimentar una dislocación del poder político del centro de la ciudad. Evidentemente, este no es un proceso finalizado, pues muchas de las principales oficinas de gobierno todavía permanecen en sus locales en el centro de la ciudad, pero sí parece perfilarse esta tendencia. Es una corriente similar a la de los centros económicos (mercados) que se trasladan del centro cada vez más en dirección al norte (Moshoqueque y el nuevo proyecto de La Despensa), aunque el centro comercial minorista (electrodomésticos, supermercados, ropa, etc.) se mantiene en el centro de la ciudad.

Finalmente, es importante señalar una última mutación, que consiste en la transformación de algunos antiguos almacenes y fábricas ubicados en las avenidas Grau y Haya de La Torre en grandes restaurantes, discotecas y *pubs*. Nuevamente, no se trata de una tendencia fuertemente marcada de desindustrialización. De hecho, varias industrias y almacenes siguen funcionando (Nestlé, Gloria) o se instalan en la salida hacia Pimentel (Backus, Purina, Inca Kola) o hacia el este, al aeropuerto (Concordia). Se trata más bien de una tendencia propia de estas avenidas y de la población de clase media y alta de estas zonas. El estilo de vida de estos sectores genera la demanda de espacios de consumo y entretenimiento, que a su vez dinamizan la actividad de estas zonas y revalorizan propiedades que, de otra manera, serían poco rentables. Igualmente, estos espacios generan nuevas dinámicas económicas y poblacionales, desde la venta ambulante de golosinas y cigarros hasta el establecimiento de licorerías y, por supuesto, la aglomeración de taxis que produce esta población joven.



Transformación de almacenes en discotecas y pubs

© Omar Pereyra



Transformación de almacenes en discotecas y pubs

© Omar Pereyra

Este desarrollo de la ciudad no es completamente endógeno. El contexto neoliberal facilitó la mayor fluidez de capitales y, con ello, el desarrollo de mercados y un sector de la población de niveles altos y medios con patrones de consumo nada austeros. El surgimiento de estas nuevas necesidades (ropa, diversión nocturna, cocina internacional, comunicaciones; en general, nuevos lujos) genera una nueva demanda y, por ende, sectores que buscan satisfacerla. Lo mismo sucede con el reciente auge turístico, que requiere el establecimiento de ciertos servicios básicos (alojamiento, alimentación, recreación). En cubrir estas necesidades participan los sectores populares mediante empleos poco calificados (mano de obra) o medianamente calificados (trabajos técnicos como carpintería, informáticos, diseñadores, etc.), aunque también ingresan capitales y servicios provenientes de afuera, tanto de Lima como del extranjero.

Algunos almacenes comerciales, supermercados, cadenas de restaurantes y de grifos, bancos, tiendas de electrodomésticos, aparecen así en Chiclayo, y otorgan una imagen de modernidad en la ciudad. Sin embargo, no todos los habitantes de la ciudad pueden hacer un uso cotidiano de los mismos, y sólo los sectores altos y medios logran incorporar estos nuevos servicios y ofertas de consumo a sus vidas diarias.

Si bien la presencia de capital exógeno siempre existió en Lambayeque, este estuvo localizado principalmente en las zonas rurales y en los cultivos estratégicos de los que dependía la región. Asimismo, el capital internacional y limeño se concentró en aquellos eslabones en la ciudad que facilitaban la circulación de estas materias primas. Lo nuevo en esta etapa es la formación de un mercado de consumo de servicios en la ciudad, en el que participa tanto el capital local como el de origen externo.

Existen algunos indicios para pensar que esta tendencia de ingreso de capital exógeno se incrementará. La importancia comercial de la ciudad de Chiclayo para todo el norte del país –que va en aumento–, el flujo turístico y el interés de invertir más en él, el crecimiento del consumo en entretenimiento y las nuevas necesidades de sectores más pudientes, así como los proyectos de construcción de ejes de circulación comercial con Brasil, hacen pensar que la importancia económica y política de Chiclayo tendrá mayor relevancia en los próximos años. Asimismo, tenemos noticia del interés del capital nacional y extranjero en invertir en proyectos estratégicos relacionados con el turismo: malecón y muelle de Pimentel, infraestructura hotelera en Chiclayo, así como agencias de viajes y entretenimiento¹¹¹.

111 E:MUNPIM, E:MUNCHI.

El crecimiento comercial de la ciudad de Chiclayo genera cambios en el patrón de migración. Sorprendentemente, la migración hacia Chiclayo ha dejado de ser principalmente de su interior o de departamentos vecinos como Cajamarca o Amazonas. A partir de los años noventa, Lima se convirtió en el principal lugar de origen de los migrantes a Lambayeque (Cuadro 43), ya que prácticamente la mitad de los nuevos migrantes es limeña. Suponemos que esta corriente migratoria estaría compuesta básicamente por población “expulsada” de Lima, pues esta deja de ser el principal núcleo de atracción poblacional del país: ya no ofrece tantos puestos de trabajo como antes y las mejoras en la calidad de vida no son exclusivas de ella. Actualmente, se pueden encontrar espacios de trabajo y mejoras en la calidad de vida en otras ciudades del interior, como por ejemplo Chiclayo. Es probable también que la corriente limeña de migración esté compuesta por población de retorno, es decir, hijos de lambayecanos nacidos en Lima que regresan al no poseer mayores expectativas de trabajo o bienestar en la capital, y aprovechan sus contactos con la familia extensa en Chiclayo para insertarse en el reciente auge de la ciudad. Finalmente, consideramos también que un sector importante de población proveniente de Lima se establece en Chiclayo para abrir negocios de alto nivel en el sector servicios. Probablemente, sea esta la población que se encuentre capitalizando, concentrando y dinamizando el auge comercial y las nuevas lógicas de consumo en Chiclayo¹¹².

Cuadro 43
Principales flujos migratorios hacia Lambayeque, 1988-1993

Departamento de origen	Volumen poblacional	Porcentaje
Lima-Callao	32.204	48,76
Cajamarca	7.022	10,63
Piura	5.706	8,64
La Libertad	5.675	8,59
San Martín	3.920	5,93
Tumbes	3.462	5,24
Amazonas	3.328	5,04
Total migrantes	66.046	100

Fuente: Webb y Fernández Baca (2000).

¹¹² Al respecto, al hacer una correlación entre las variables “lugar de procedencia” y “estrato socioeconómico”, Rosner (2000) encuentra que existe una alta correlación entre la población procedente de Cajamarca y el hecho de pertenecer al estrato bajo, y el hecho de proceder de Lima y pertenecer al estrato alto.

Sin embargo, la migración de Lambayeque hacia Lima sigue siendo importante (14.636 en el período 1988-1993; es decir, prácticamente la mitad de la población venida de Lima. No obstante, el hecho que vale la pena señalar es que Lambayeque en general deja de ser un departamento que expulsa población hacia Lima, sino que es más bien un departamento que pasa de recibir población de zonas cercanas a ser uno de los de mayor atracción poblacional, principalmente de Lima.

Otro de los temas al que hacíamos alusión anteriormente es el referente a la segregación urbana. En este punto complementamos a Rosner (2000), quien opina que si bien existe un proceso en marcha de segregación socioespacial en Chiclayo, este se ve limitado por la relativa poca planificación del proceso de urbanización. Rosner encuentra que, a diferencia de los patrones de segregación socioespacial de otras ciudades, en Chiclayo existe bastante proximidad entre los espacios (zonas censales) de pobres, de clase media y ricos. Consideramos que a esto se debe agregar la enorme movilidad de flujos poblacionales al interior de la ciudad, y el hecho de que Chiclayo es aún una ciudad pequeña en términos de población y territorio, variables que también dificultan el proceso de segregación del espacio.

En cuanto a los patrones residenciales, la expansión del eje oeste para sectores altos y medios inserta dentro de su espacio a terrenos rurales y otras dinámicas que congregan a población de sectores medios y populares (supermercados, universidades, institutos técnicos, colegios, cementerios, etcétera). Asimismo, la aparición de restaurantes, discotecas y barrios exclusivos es nueva, y no son necesariamente espacios cerrados o inaccesibles para el resto de la población. Probablemente, la segregación urbana sea un proceso que comienza a delinearse con este alejamiento paulatino de las clases altas y la construcción de espacios exclusivos, pero es una tendencia que no se termina de consolidar y que convive, por lo pronto, con dinámicas de espacios públicos donde existe convivencia de diversos sectores sociales. En el centro de la ciudad, por ejemplo, podemos advertir cómo conviven día a día sectores altos, medios y pobres. Asimismo, Chiclayo aún no experimenta el gigantesco proceso de enrejamiento de calles ni la formación de comunidades cerradas que caracterizan a ciudades más grandes de Latinoamérica.

POBLACIÓN, TERRITORIO Y NUEVAS NECESIDADES URBANAS

Si bien el ingreso al neoliberalismo llevó a detener la crisis macroeconómica e incluso a experimentar un crecimiento, las condiciones de vida de la mayoría de la población no mejoraron. La privatización de empresas del Estado significó que el mismo dejara de tener algún rol de promoción del empleo. Asimismo, la reforma laboral dio paso al fomento del trabajo desregulado y sin beneficios laborales. Las reformas

estructurales también supusieron un retraimiento de los servicios públicos, reduciendo sustantivamente los derechos sociales. En resumen, los años noventa significaron un período de crecimiento económico y de desprotección social¹¹³.

Sin embargo, el Estado no se desligó del todo en cuanto a su relación con la sociedad civil. El carácter (neo) populista del régimen suponía una relación directa y continua con la población. Así, si bien las organizaciones de la sociedad civil continuaban cumpliendo un rol fundamental en la cobertura de necesidades básicas, el gobierno de Fujimori supo mantener una relación paternal y protectora con las mismas, cuestión que le permitía conservar un amplio apoyo popular¹¹⁴. En este sentido, si bien el carácter del régimen es neoliberal en cuanto a política económica, este mantiene patrones populistas en su relación con la sociedad civil. De hecho, la década de Fujimori, contrariamente a la máxima neoliberal de reducción del Estado, significó más bien un proceso de gran crecimiento del aparato estatal en cuanto a su relación con la población, al mismo tiempo que renuncia a varias de sus responsabilidades básicas (empleo, seguridad social, educación pública, etcétera).

Los años noventa traen consigo un enorme crecimiento de las organizaciones de supervivencia (comedores populares, principalmente), que logran una comunicación fluida con el Estado. El gobierno asimila estas organizaciones populares a su aparato de políticas sociales, deviniendo estas, de tener un carácter transitorio o de emergencia, en una política permanente, institucionalizada por el Estado¹¹⁵. Lo que vale la pena resaltar en este punto es que, nuevamente, luego de un período de consolidación de los poderes locales, el gobierno central retoma el papel principal en la relación con las organizaciones sociales, pasando por alto en varios casos a la jurisdicción municipal.

En efecto, el carácter populista del régimen implicaba tener un contacto fluido y directo con la población, de manera tal que permitiera legitimar un proyecto autoritario y de larga duración. Esto significó un enorme crecimiento estatal, principalmente a través del Ministerio de la Presidencia y del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA).

Este modelo de régimen significó que la relación del Estado con las municipalidades fuera, la mayoría de las veces, conflictiva. De hecho,

113 Más detalles en torno a las políticas sociales en los años noventa pueden encontrarse en Thorp (1995); Joseph A. (1999) y Pereyra (2004).

114 Con relación a este tema, en el caso de los comedores populares, ver Aramburú et al. (2004) y Guarniz (2004).

115 Imelda Vega-Centeno (2004). relata con detalle cómo se da este proceso de nominación, haciendo que una estrategia de supervivencia se torne en una "política social".

el gobierno de Fujimori intentó cooptar mediante el apoyo del aparato estatal a la municipalidad como mecanismo de cercanía a la población. Sin embargo, en muchos casos esto no fue posible, ya que las municipalidades fueron obtenidas por partidos independientes y de oposición. La municipalidad se tornó así en uno de los pocos espacios no asimilados por el régimen¹¹⁶. De ahí el conflicto abierto entre ambas instancias de gobierno¹¹⁷, conflicto que recrudecía en períodos electorales. Contrariamente, en los casos en que el partido de gobierno alcanzaba también el gobierno municipal, la cooperación era amplia y el distrito se veía doblemente favorecido por el aparato estatal y municipal.

El caso de JLO fue uno de alta actividad municipal. Buena parte de la década fujimorista coincide con el mandato edil de Luis Gasco Bravo (1993-1998), figura de origen aprista, pero que supo mantener una relación llevadera con el gobierno central. Durante esta década, JLO experimenta por iniciativa municipal un enorme desarrollo en infraestructura, como el pavimentado de algunas de sus principales avenidas (Kennedy, Constitución, Tahuantinsuyo, El Dorado, España), mejora de las instalaciones de varios colegios (losas deportivas, servicios higiénicos, aulas), guarderías para niños, capillas y más de 20 parques¹¹⁸. Esto en cuanto a la infraestructura pública del distrito.

Más significativo para nuestro interés es el desarrollo de servicios básicos para los “pueblos jóvenes”. Con el fin de llevar a cabo obras en este sentido, la alcaldía y las organizaciones barriales llegaron a firmar acuerdos mediante los cuales, con el apoyo del gobierno central, la administración municipal y el trabajo manual de los vecinos, las unidades vecinales tendrían acceso a agua y electrificación. Nuevamente, se trata de un acuerdo estratégico, donde los vecinos logran conseguir ventajas o proyectos con los recursos de los poderes local y central, y donde estos se benefician del respaldo y apoyo populares.

Es de esta manera que otra vez la gran capacidad de intervención y centralización de poder y de recursos del gobierno central hace posible la construcción de obras que van más allá del barrio, logrando una escala de coordinación de nivel distrital. La construcción de tan-

116 Ver mayores detalles para el caso limeño en Joseph A. (1999).

117 El conflicto incluía desde campaña sucia, interferencia, obstaculización y superposición de funciones, hasta recortes del presupuesto municipal, dejando a la misma con un mínimo margen de acción y con el presupuesto más bajo de América Latina.

118 Debemos hacer una mención especial a la construcción de la Plaza de Armas de JLO, uno de los proyectos mayores del mandato edil, que llama la atención por lo poco común de su diseño. La Plaza de Armas de JLO recoge varias figuras alusivas a la cultura mochica y cumple la función tanto de parque como de anfiteatro y lugar de ceremonias especiales.

ques elevados en JLO permitió el servicio de agua potable a grupos de pueblos jóvenes, unidades vecinales o barrios: Urbanización Nuevo San Lorenzo, calles El Dorado, Raymondi, San Lucas y San Pablo, calles Santiago, avenida Venezuela y calle Panamá, Atusparia, pasajes Próceres y Nicolás de Piérola, y los pueblos jóvenes Víctor Raúl Haya de la Torre y Encarnación. Nuevamente, los dirigentes barriales entrevistados nos comentan que dichos proyectos deben ser considerados como éxitos de la organización barrial, pues supieron “sacar provecho a favor del pueblo” de la voluntad y recursos del Estado¹¹⁹. De ahí que si bien se desarrollan fidelidades de parte de las organizaciones populares hacia las organizaciones políticas, estas en buena cuenta son estratégicas y la adhesión es limitada por los intereses de las primeras¹²⁰.

Paralelamente a estas organizaciones de supervivencia y pro obras públicas de infraestructura, continúa el proceso de consolidación de las viviendas. En este tema, el esfuerzo es básicamente individual y sin apoyo del gobierno. Las familias por sí solas van mejorando sus viviendas, pasando del material provisional al material noble, aunque sin mayor planificación. En este proceso, la familia hace uso de sus relaciones parentales y de actividades (polladas, parrilladas, venta de cerveza, etc.) con el fin de conseguir recursos para mejorar la vivienda. De esta forma, a modo de suma de esfuerzos aislados, el distrito va también cambiando su forma y mejorando sus condiciones de vida.

Con la construcción de las obras públicas distritales (parques, avenidas, losas deportivas, etc.), se crean los primeros espacios públicos afirmados del distrito¹²¹. JLO va cambiando, entonces, su imagen, y pasa de ser una agregación de barrios a una pequeña urbe, conectada por calles y avenidas y con espacios recreativos.

El caso del mercado de Moshoqueque merece una mención especial. Señalamos que su crecimiento continúa a lo largo de la década, motivo por el cual su infraestructura no logra satisfacer la dinámica del mismo. Dos de los principales problemas que saltan a la vista son el de la sanidad y el acceso al agua. Utilizando el mismo sistema de convenio con las organizaciones populares (en este caso, del mercado en sí), el municipio logra dotar del servicio de agua potable para el mercado

119 E:DIRVEC1, E:DIRVEC2, E:DIRVEC3.

120 En una colección de estudios de caso sobre dirigencias populares (Ansión et al., 2000), se muestra que en la percepción popular un buen dirigente es aquel que deja obra (principalmente de infraestructura) y, en espacios locales, es el que logra articular a modo de bisagra los recursos del Estado y los intereses de la población.

121 Hasta entonces, los espacios públicos eran básicamente terrales, que constituyen más espacios vacíos que espacios públicos. En las zonas más pobres del distrito, la situación continúa siendo la misma.

mediante el través del mismo procedimiento de tanque elevado, además de la remodelación del sistema de desagüe.

Otro de los grandes problemas del mercado es el ordenamiento de la venta informal. En este caso, la acción de la municipalidad fue la de reordenar, a través de la reubicación, a los ambulantes que se encontraban en las calles. El resultado, además de conflictivo, no fue tan exitoso. El problema continúa actualmente, con sus respectivas consecuencias, como el caos vehicular.

La caída de Fujimori y el ingreso del gobierno de transición (2000-2001) significaron el regreso a la democracia. De ahí que uno de los principales objetivos del segundo haya sido el de asegurar las condiciones para unas próximas elecciones limpias. La transición marca también un nuevo comienzo en la relación entre el Estado y las organizaciones populares. En este sentido, hay que mencionar que una de las principales reformas que inició el gobierno de transición fue la de sentar las bases para el proceso de descentralización, el cual además de significar una transformación del aparato del Estado también facilita una mejor comunicación entre gobierno local y sociedad civil. La nueva relación con la sociedad civil implica, por lo tanto, la construcción de un sistema de mecanismos de diálogo y negociación con sus organizaciones, como es la aparición de mesas de concertación en materias específicas de interés social (pobreza, gobernabilidad, empresa, etcétera).

El ingreso de Alejandro Toledo representa el mismo camino hacia la democracia (y el consiguiente desmantelamiento de la estructura holista del Estado central), y la continuación del proyecto neoliberal en materia económica. Algunos de los hechos más significativos en esta etapa son la repetición de la promoción del ingreso de las grandes compañías mineras y del capital extranjero, la continuación del proceso de reducción del Estado y la puesta en marcha del proceso de descentralización. Veremos esto más adelante.

Con respecto a la relación espacio-población en JLO, podemos afirmar que este período es de continuación de la consolidación del distrito y de los barrios. El proceso de afianzamiento de las viviendas continúa, principalmente, gracias a la iniciativa familiar. A pesar de que el gobierno de Alejandro Toledo pone en marcha un gigantesco y exitoso programa de vivienda dirigido tanto a clases medias como populares (Mi Vivienda, por un lado, y Techo Propio y Vivienda Básica, por otro), estos proyectos se ubican principalmente en el eje este de Chiclayo, en el camino a Pimentel, y en el distrito de La Victoria.

Paralelamente, como ya mencionamos, el proceso de crecimiento de JLO continúa hacia el norte, donde aparecen nuevos pueblos jóvenes e invasiones que se ubican en zonas agrícolas, basurales y terrenos baldíos. Nuevamente, en este caso, surgen organizaciones ad hoc para

iniciar el largo proceso de titulación, saneamiento y acceso a servicios básicos.

Las organizaciones relacionadas con la supervivencia (alimentación) siguen existiendo. En efecto, a pesar de que continúa el crecimiento económico y la economía peruana se muestra estable, las condiciones de vida no mejoran. De hecho, el llamado “chorreo” económico no ocurre, a pesar de más de catorce años de reformas estructurales. El resultado es que, si bien la ideología neoliberal es la que cuenta con mayor prestigio, existe una sensación de frustración en aumento. Esta se incrementa a medida que aparecen, cada vez más abiertamente y con mayor frecuencia, los casos de corrupción entre los personajes políticos y, especialmente, en el entorno presidencial.

El gobierno de Toledo no ha sabido empatar con las organizaciones de la sociedad civil como lo hizo el gobierno de Fujimori. El caso de los comedores populares es ejemplar. Desde el inicio, la relación entre el gobierno de Toledo y los comedores ha sido tensa, debido a las insistentes declaraciones del presidente en las que menciona su deseo de dejar un país con menor pobreza y, consiguientemente, con menos comedores populares. Estas enunciaciones fueron entendidas (y aprovechadas por los partidos de oposición) en el sentido de que el presidente deseaba cerrar los comedores. A partir de entonces, los comedores populares mantienen un vínculo poco claro y a veces conflictivo con la Presidencia: conservan las buenas relaciones en la medida en que se mantenga el programa, pero entran en conflicto tan pronto la Presidencia da señales de intentar reducir el presupuesto¹²².

Otro de los problemas relacionados con las necesidades básicas es el de la salud. Luego de un período de desatención estatal del problema, surgen los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), que en realidad tienen su origen en el fenómeno de El Niño del año 1994, momento en que la población afectada del departamento de Piura se organizó mediante botiquines populares para enfrentar las epidemias (malaria, cólera) generadas por el fenómeno, y logró un éxito sin precedentes (Remy, 2004). Lo exitoso de esta experiencia generó que reciba mayor apoyo estatal durante el gobierno de Fujimori, al final del cual se registraron 700 CLAS. Para el año 2004, existían 764 CLAS que administraban 2.155 establecimientos de salud (Remy, 2004).

Encontramos un caso exitoso en Atusparia¹²³, en donde la posta local se encuentra actualmente bajo la administración de un grupo de vecinos. Además de una mejor provisión del servicio de salud, en cuanto

122 Para el caso de Lima, ver el documento de Guarniz (2004).

123 E:DIRVEC3.

a la calidad en la consulta y una mejora de la cobertura, vale la pena rescatar el hecho de que la población comienza a considerar la posta como más cercana y como parte de los problemas a atender dentro de sus demandas para el presupuesto participativo. El CLAS de Atusparia se forma gracias a donativos de distintas esferas: gobierno regional, gobierno local y el programa A Trabajar Urbano. Actualmente, el CLAS de Atusparia beneficia a 15 pueblos jóvenes –aproximadamente, 45 mil habitantes¹²⁴–.

Uno de los grandes cambios a nivel de organizaciones es el surgimiento de lo que llamamos organizaciones “pro calidad de vida”. Se trata de entidades que enfrentan problemas propios del deterioro de la calidad de vida en los últimos años, y donde se incluyen las de mejora y continuación de la consolidación de los barrios. Son dos los tipos de organizaciones que llaman más nuestra atención: por un lado, las de vecinos, para enfrentar la criminalidad (rondas urbanas), y por otro, las organizaciones pro veredas, pro pistas y pro parques.

Con respecto a las primeras, al igual que en la mayoría de las ciudades mayores del continente, Chiclayo experimenta un crecimiento acelerado de delitos menores pero, también en los últimos años y de manera explosiva, de los delitos violentos. Dicho fenómeno genera una serie de demandas de la población tanto frente a la policía como a sus gobiernos distritales y provinciales.

Cuadro 44
Faltas registradas por la Policía Nacional del Perú 1995-2000

Faltas	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contra las personas	3.828	3.700	2.359	3.030	3.384	2.229
Contra el patrimonio	4.265	3.626	3.857	6.630	5.751	5.323
Contra las buenas costumbres	254	201	7	17	50	30
Contra la seguridad pública	117	53	39	2	3	6
Contra la tranquilidad pública	251	295	110	116	66	98
Otras	-	-	58	46	25	32
Total	8.715	7.875	6.430	9.841	9.279	7.718

Fuente: INEI (2003b).

Como podemos ver en el Cuadro 44, el crecimiento de los delitos contra el patrimonio es realmente alto en los últimos años. Sin embargo, existen indicios para pensar que los delitos violentos (los que incluyen daño a la víctima, secuestro o asesinato) van en aumento.

124 E:DIRVEC3.

El Cuadro 45 nos presenta varias pistas interesantes. En primer lugar, llama la atención el crecimiento de la población detenida en penales (un crecimiento de aproximadamente el 25% en tan sólo cinco años). Dentro de los delitos perpetrados por los detenidos, el referente al patrimonio es el que experimenta el mayor crecimiento (los otros delitos incluso decrecen). Sin embargo, lo que llama más la atención son los datos referentes a la edad y nivel educativo de los sentenciados: se trata de población relativamente joven (el grueso se encuentra en los rangos entre 25 y 39 años), y de poca instrucción (primaria y secundaria). Estos datos nos hacen reflexionar sobre la correlación entre delincuencia y falta de oportunidades relacionadas con la disponibilidad de trabajo para población poco capacitada y con la situación de pobreza. Para poder combatirlo, el problema de la criminalidad debe ser tratado tomando en cuenta estas variables.

Si bien no tenemos datos precisos sobre el crecimiento de las organizaciones de seguridad, todos los pueblos jóvenes y urbanizaciones que visitamos contaban con alguna. Básicamente, son organizaciones que se forman por el hartazgo de la población frente a la inoperancia o incapacidad policial para brindar seguridad en los barrios. Frente a ello, los vecinos tienden a organizarse para combatir la delincuencia, y a veces la policía o la municipalidad logran articular estas rondas a su trabajo de vigilancia. En otras, las rondas funcionan al margen de la policía y pueden administrar justicia por canales extraoficiales.

Otro factor importante a señalar es que este tipo de organizaciones de seguridad ciudadana no es exclusiva de los sectores más pobres, sino que también existen en las zonas comerciales (mercados). Como veremos más adelante, la criminalidad es un problema que afecta a toda la ciudad y sus pobladores. Por tanto, es un problema que es capaz de generar sinergias o contactos fuera del espacio próximo y que permite pensar soluciones y coordinaciones a nivel de ciudad. Sin embargo, son organizaciones que hasta el momento funcionan a nivel local, bajo alguna dirección de la policía y la municipalidad.

Cuadro 45

Lambayeque. Población penal registrada según características 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Número de establecimientos penales	2	2	2	3	3	3
Total población penal	385	368	382	418	629	489
Tipo de delito						
Contra el patrimonio	268	356	447	426	305	473
Contra el orden público	532	462	438	338	323	274
Contra la vida, el cuerpo y la salud	145	169	175	192	301	80
Contra la familia	-	10	16	8	38	10
Contra la libertad	25	2	1	-	2	102
Contra el orden económico	6	-	-	-	-	4
Tributario	-	-	-	-	-	3
Contra la seguridad pública	-	186	139	129	154	191
Contra el Estado y la defensa nacional	20	1	50	64	72	96
Contra la fe pública	179	-	1	25	35	3
Otros	9	-	-	-	27	0
No especificado	1	-	-	-	-	-
Situación jurídica						
Inculcados	588	373	525	535	524	405
Sentenciados	597	813	742	647	733	831
Edad						
Menor de 18			10	6	15	-
18-24	470	446	463	424	396	211
25-29	292	289	297	288	284	266
30-39	285	305	332	305	317	502
40-50	114	129	150	147	184	188
Mayor de 50	24	17	15	12	61	69
Nivel de instrucción						
Sin instrucción	55	56	44	19	57	53
Primaria	557	540	570	532	461	536
Secundaria	464	503	548	522	485	526
Superior	109	87	105	109	254	121

Fuente: INEI (2003b).

Las organizaciones pro veredas y pro pistas son creadas para mejorar la infraestructura de los barrios y sus calles. Funcionan gracias al apoyo de un financiamiento municipal que aprovecha la disposición de la población para desarrollar sus ambientes a través del trabajo en mano de obra. Nuevamente se trata de una suerte de negociación entre el

poder local, que ofrece recursos, y el interés comunal por hacer obras de mejoramiento de su infraestructura mediante el trabajo gratuito. Vale la pena señalar la diferencia respecto de los períodos de gran centralismo estatal y de presencia del Estado en entornos locales (Velasco, Fujimori): son obras pequeñas que involucran a un sector pequeño de población interesada (a nivel de calle o manzana).

Chiclayo es una ciudad que aún no está consolidada. La mayoría de sus calles y avenidas, salvo las del centro y las avenidas principales, todavía son de tierra. La aparición de este tipo de organizaciones da la imagen de que Chiclayo es una ciudad en construcción, pues actualmente podemos observar que varias de sus calles y veredas están en cimentación, pasando de ser de tierra a asfalto. Si bien el grueso de estas obras se concentra en el distrito de La Victoria, JLO también muestra una cantidad considerable de organizaciones de este tipo.

SISTEMA URBANO, POBLACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO EN LA ERA NEOLIBERAL

El auge y la popularidad de Fujimori también significaron un retroceso en cuanto al proceso de construcción de la ciudadanía (Thorp, 1995), ya que logró cooptar a muchas de las organizaciones vecinales mediante los programas sociales (FONCODES, PRONAA). Esta centralización del Estado terminó por afectar fuertemente a las municipalidades no fujimoristas, que se advirtió en la preferencia del Poder Ejecutivo por las fujimoristas¹²⁵. Quizás una de las consecuencias de esta etapa sea que la práctica manipuladora y de prebendas hacia las organizaciones sociales se instala y se hace costumbre en la posterior relación municipalidad-sociedad civil¹²⁶.

En términos económicos, el fujimorismo dejó al país asentado dentro del modelo neoliberal y en un período de estabilidad y hasta de crecimiento macroeconómico. Sin embargo, estos hechos siguen sin mostrar correlatos positivos en el bienestar y la calidad de vida de la mayoría de población. En el plano institucional, el fujimorismo dejó al país con tres enormes lastres: un centralismo similar al de los gobiernos dictatoriales previos, una franca crisis de las instituciones del Estado y del sistema de partidos, y una corrupción institucionalizada en todos los niveles del gobierno.

En este proceso, Lambayeque jugó un papel fundamental. Si bien el gobierno de Fujimori logró grandes simpatías en su población por medio de los programas de construcción de infraestructura

125 E:INFCL2.

126 E:INFCL2.

(FONCODES, PRONAMACHS) y de ayuda social (PRONAA), también fue una de las regiones que sintió más fuertemente el centralismo limeño y del Estado. La descentralización pronto se convirtió en una de las principales banderas de lucha dentro de los sectores de oposición a Fujimori, y se alcanzó articular un Comité de Defensa de Lambayeque y varias juntas vecinales. Mayor autonomía y presupuesto municipal fueron algunas de las principales demandas, pero dichos reclamos no tuvieron respuesta a lo largo de la década del noventa, sino que el Poder Ejecutivo optó por una mayor personalización del poder y el uso de los recursos del Estado a medida que se acercaban las elecciones presidenciales.

Otro de los grandes espacios de lucha contra el Estado en el plano de lo político se dio mediante las organizaciones relacionadas con la democracia y los derechos humanos. En estas iniciativas, se sumaron los esfuerzos de las ONG, la iglesia católica, algunos partidos políticos (principalmente de la derecha conservadora y la izquierda democrática) y algunas organizaciones simpatizantes entre la población. A medida que el proyecto autoritario de Fujimori se fue consolidando, también fue dejando de lado a las instituciones democráticas y, con ello, varios de los derechos políticos básicos. En este ambiente, la oposición se fue afianzando y logró algunas alianzas a pesar de las diferencias ideológicas.

Por otro lado, el tema de la corrupción en el gobierno también consiguió aglutinar a la oposición. El despilfarro y el uso populista de los recursos del Estado, especialmente en período electoral, permitieron que el régimen fuera ganando descrédito, tanto de parte de la población como de la cooperación internacional, la que en varios casos amenazó con retirar su ayuda. Finalmente, además de la falta de condiciones para garantizar elecciones limpias en el año 2000, la salida al aire de una serie de videos que revelaban la corrupción en los niveles máximos del poder y del partido de gobierno llevó al régimen a una precipitada caída.

El gobierno de transición de Valentín Paniagua, si bien exhibía una continuidad con el gobierno de Fujimori en el plano económico, sentó las bases para algunas reformas institucionales urgentes: inició el esperado proceso de descentralización; proveyó también los primeros lineamientos para la reforma de las instituciones democráticas para, de este modo, intentar devolverles credibilidad; y, finalmente, instaló el tema de la corrupción en un lugar privilegiado dentro de los principales problemas del país.

Se abren así las primeras elecciones de gobiernos regionales en todo el país. En Lambayeque, la Presidencia fue ganada por el ex líder

de izquierda Yehude Simon¹²⁷, quien logró articular tanto a las izquierdas como a las juntas vecinales, asociaciones de comerciantes, grupos cristianos, académicos y profesionales liberales. Posteriormente, el gobierno regional electo consiguió vincular a los demás sectores de la sociedad, incluyendo a alcaldes provenientes de otras líneas políticas. Por ello, un factor importante y sobresaliente en el caso de Lambayeque es esta alta efectividad y legitimidad del gobierno regional. En efecto, a diferencia de otros gobiernos regionales, el caso de Lambayeque brilla por su buena gestión, apertura de canales democráticos y de comunicación con varios sectores de la sociedad civil, y por una campaña abierta contra la corrupción y a favor de la transparencia en el uso de recursos.

El gobierno de Toledo continúa el proceso de descentralización y abre varios canales de participación directa de la población, tanto en los proyectos de consolidación de la ciudad como en la gestión urbana. Algunos de los más importantes son estas organizaciones “pro calidad de vida” a las que hicimos mención anteriormente y los nuevos proyectos de presupuesto participativo.

A la fecha, el proceso de descentralización no se encuentra terminado. Se ha avanzado en la descentralización política (designación de gobiernos regionales), mas aún no se ha implementado la descentralización de programas sociales a las municipalidades¹²⁸. Asimismo, se ha progresado en la creación de los CCR y los CCL, aunque aún los mismos no cuentan con suficiente fuerza¹²⁹. Igualmente, el grueso de los recursos del Estado sigue siendo manejado por el gobierno central. De esta forma, una mayor celeridad en el proceso de descentralización se sigue presentando como uno de los principales reclamos al Poder Ejecutivo. En este punto, la presencia de un gobierno regional fuerte, con deseos de trabajar y con capacidad de convocatoria y concertación es uno de los elementos clave a tomar en cuenta en una comparación con otras regiones.

El centralismo limeño es percibido mayoritariamente como un fenómeno que perjudica a la región Lambayeque. De hecho, los diversos sectores (comerciantes, empresarios, políticos, juntas vecinales) consideran que tienen comparativamente mucho que ganar con la descentralización. Es por ello que este reclamo es uno de los principales espacios de articulación

127 Líder regional apresado durante la época de Fujimori por presunto terrorismo, y posteriormente absuelto durante el gobierno de transición por encontrarse que la detención era arbitraria.

128 La descentralización de programas sociales estaba planificada para inicios de 2004. Sin embargo, es un hecho que las municipalidades no se encuentran preparadas (ni administrativamente, ni en infraestructura, ni en personal calificado) para asumir este proceso.

129 E:INFCL2.

entre el gobierno regional y los gobiernos provinciales y locales. Algunos de los temas en los que se siente el peso del centralismo limeño, y que se hacen banderas de lucha de la región, son la implementación del Puerto Eten, el turismo y el papel de Chiclayo en la articulación del circuito norte.

El caso del Puerto Eten es interesante. Luego de la caída del puerto de Pimentel, gran parte de la actividad industrial y pesquera se vio perjudicada. De ahí que tanto el gobierno regional como los gobiernos distritales logran articular, junto con el apoyo de amplios sectores de la sociedad civil, la demanda hacia el Estado central de invertir en Puerto Eten como nuevo espacio que devendría en eje de desarrollo y empleo para la población. Esta demanda ha logrado desencadenar varias reuniones de coordinación entre distintos grupos de la sociedad civil, autoridades distritales y varias marchas cívicas.

El tema del turismo es otro que se convierte en demanda para el proceso de descentralización. Actualmente, el aeropuerto de Chiclayo tiene calidad de internacional; sin embargo, para llegar a Chiclayo, los turistas extranjeros deben pasar por el aeropuerto de Lima. Este hecho genera nuevamente una pérdida para la región, pues ante tantas complicaciones, varios turistas optarían por ir a Cusco, Arequipa o simplemente por quedarse en Lima¹³⁰. El tema del aeropuerto se convierte, entonces, en otra demanda hacia el gobierno central, y en un punto de concentración y articulación entre las autoridades de distintos niveles de la región. El papel del aeropuerto de Chiclayo, en caso de que se lograra conseguir canalizar este arribo de turistas, permitirá otorgar a la ciudad de Chiclayo el papel de articuladora del turismo de todo el eje norte (Piura, Tumbes, Cajamarca, Amazonas, La Libertad).

Existe otra serie de temas que está intentando desarrollar consensos y trabajo conjunto entre el gobierno regional, los gobiernos locales y distintos sectores de la sociedad civil. Entre ellos, el combate a la corrupción es uno de los que ha conseguido grandes avances y ha significado un marcado incremento de la popularidad del gobierno regional. En un convenio con la ONG ProÉtica, el gobierno regional impulsó un diagnóstico sobre la corrupción en la región (Rotta, 2004). El resultado permitió a las distintas autoridades y sectores de la sociedad civil firmar un acuerdo para combatir la misma. Asimismo, se logró identificar algunas instituciones y situaciones sensibles a actos corruptos, frente a las que se debían tomar acciones concretas. Como consecuencia de esta política de lucha abierta contra la corrupción, Lambayeque ha sido calificado por la encuestadora Apoyo como la región con mayores avances contra la corrupción, y a su gobierno regional como uno de los de mayor credibilidad.

130 E:MUNCHI.

El proceso de descentralización y la reducción de las responsabilidades directas del Estado han significado también una mayor capacidad de iniciativa y responsabilidad de los alcaldes de los distritos. Estos hechos hacen que las municipalidades cobren mayor importancia para llenar estos vacíos y para responder a las nuevas demandas de la población hacia ellas. De esta forma, las municipalidades comienzan a coordinar directamente con inversionistas y agencias de cooperación internacional. Por ejemplo, el proyecto arqueológico de las Tumbas del Señor de Sipán y el nuevo Museo Tumbas Reales de Sipán se realizaron principalmente gracias a la cooperación de universidades alemanas¹³¹. En el caso del distrito de La Victoria, la cooperación internacional (Fondo ContraValor Perú-Alemania) ha contribuido a comenzar el proyecto de expansión de la red de extensión del agua y alcantarillado¹³². Igualmente, en el caso de Pimentel, la municipalidad se encuentra en coordinaciones con la cooperación española y alemana para recibir asesoría técnica e inversión en los proyectos turísticos de la zona¹³³.

Existe un sinnúmero de organizaciones sociales que componen la sociedad civil. Todas estas expresan el conjunto de intereses de distinto tipo existentes en la población, pero algunas son más relevantes para nuestro interés que otras. Entre las que cuentan con mayor número e importancia en la ciudad, se encuentran las organizaciones tanto de supervivencia como reivindicativas de las mujeres; grupos juveniles (musicales, deportivos, de iglesia católica o evangélicos); de derechos humanos; de la iglesia católica (que incluyen desde cofradías hasta aquellas que se alinean en torno a temas de democracia y derechos humanos); de la iglesia evangélica; nuevos comités vecinales de defensa en los barrios consolidados y en los nuevos pueblos jóvenes; asociaciones pro agua, pro vereda, pro parques; rondas de seguridad ciudadana, tanto al margen del sistema judicial como en coordinación con la policía; organizaciones y gremios de empresarios, comerciantes, trabajadores informales, transportistas y mototaxistas¹³⁴. En este caso, se trata básicamente de organizaciones pragmáticas, que buscan resolver la necesidad o demanda que las congrega sin tener alguna otra proyección de tipo político.

Existe también un conjunto de nuevas experiencias de participación y coordinación entre los gobiernos central, regional, distritales y sociedad civil. Lo novedoso de estas experiencias de participación es

131 E:MUNPIM, E:MUNCHI.

132 E:MUNLV.

133 E:MUNPIM.

134 E:INFCL2.

que responden en muchos casos a demandas desde la población y grupos organizados de la sociedad civil (iglesia, ONG), postergadas durante el período fujimorista y puestas ahora en marcha desde el gobierno de transición. Son también instancias en las que son fundamentales el apoyo, la participación e incluso el liderazgo de las ONG, la iglesia y la cooperación internacional. Se trata, en definitiva, de experiencias que tienen un efecto positivo en un estilo de gobierno más democrático, descentralizado y participativo.

Una de estas instancias es la del presupuesto participativo. Constituye una iniciativa que intenta que la población, a través de sus líderes y organizaciones, participe de manera directa en la planificación y fiscalización del uso del presupuesto de los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial, distrital). En el caso de Lambayeque, la iniciativa y la participación del gobierno regional y algunas ONG de Lima y Chiclayo han sido centrales para impulsarlo. El proceso ha sido implementado con mayor o menor éxito, dependiendo de los distritos y la voluntad de los alcaldes para abrir espacio a esta iniciativa. Nuevamente, el caso del gobierno provincial de Chiclayo es el que se presenta menos abierto a la participación de la población en la planificación del uso del presupuesto.

La experiencia de implementación del presupuesto participativo ha ido contando con cada vez mayor aceptación en los distintos gobiernos de Lambayeque, e incluso ha permitido que los diferentes partidos políticos se reúnan a discutir y negociar¹³⁵. Asimismo, cada vez participan más organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa de concertación y diálogo también ha sido provechosa en el camino de la construcción de gobiernos más democráticos y transparentes. Sin embargo, la participación en este caso se ve limitada por la gran cantidad de tiempo que ello exige para la población y sus dirigentes, que genera en algunos casos desgaste. Igualmente, esta iniciativa es altamente dependiente del apoyo, organización y liderazgo de las ONG y la cooperación internacional. Finalmente, otra limitación se encuentra en los costos (pasajes, alojamiento, viáticos) que la participación en este tipo de experiencias supone para los concurrentes.

Otra iniciativa importante es la MCLCP, que consiste en la construcción de mesas de discusión y concertación entre diferentes actores de la sociedad civil para hacer recomendaciones a los distintos niveles de gobierno sobre el apropiado uso de sus presupuestos, y cuyo objetivo principal es la lucha contra la pobreza.

Desde su formación (gobierno de transición), la MCLCP ha logrado instalar mesas distritales en prácticamente todo el Perú. Nue-

135 E:INFCL3.

vamente, el caso de Lambayeque es uno de los más prolijos en cuanto a número de mesas, así como en su funcionamiento y su capacidad de integrar a diferentes actores (iglesia, ONG, partidos políticos, gremios, sindicatos, organizaciones vecinales, etcétera). Se considera que el mayor logro de la MCLCP de Lambayeque ha sido el de pasar de una etapa de confrontación entre los distintos actores a una de concertación¹³⁶. La presencia, representatividad y capacidad de convocatoria de la MCLCP han ido en aumento con los años¹³⁷.

En el caso de Lambayeque, las organizaciones más activas en las MCLCP son las Federaciones de Pueblos Jóvenes¹³⁸. Nuevamente, en este caso el impulso del gobierno regional ha sido fundamental y es un dato a tomar en cuenta para una comparación con cualquier otra región.

Además de la capacidad de convocatoria de diferentes sectores de la sociedad civil que ha logrado la MCLCP, son dos sus principales logros. En primer lugar, se encuentra su mayor poder consultivo, tanto de los gobiernos regionales como distritales. Es decir, los distintos niveles de gobierno toman cada vez más como referente las propuestas de la MCLCP. En segundo lugar, en términos de programas sociales, se ha logrado que los planes A Trabajar Urbano y FONCODES busquen la aprobación y el consejo de la MCLCP para seleccionar la prioridad de sus proyectos y su ejecución¹³⁹.

En el caso de la MCLCP, existen los mismos problemas respecto de la participación que en la experiencia del presupuesto participativo: alta dependencia de los recursos e iniciativa de la cooperación internacional y las ONG, y desgaste de tiempo y los costos para los participantes. El hecho de que la participación en estas dos experiencias sea voluntaria es señal de un gran logro, pero es también una enorme debilidad por su fragilidad.

Finalmente, en este punto, consideramos que si bien la agenda de estas nuevas experiencias de participación permite una gestión local más eficiente, incluyente e incluso con efectos positivos hacia la población estructuralmente excluida, no coloca entre sus prioridades los temas referentes a la ciudad y su planificación, y, por tanto, no aporta directamente a la formación del sentido y centralidad de la ciudad necesarios entre los gobiernos locales en el proceso de descentralización (Joseph A., 2005).

136 E:SOCCIV2, E:INFCL3, E:INFCL4.

137 E:SOCCIV2.

138 E:SOCCIV2.

139 E:SOCCIV2.

Si bien la convocatoria de parte del gobierno regional y de otras “megaorganizaciones” como la MCLCP ha sido amplia y favorece la participación, hemos encontrado que varias organizaciones de la sociedad civil se han sentido excluidas, o no han sido llamadas a formar parte de este proceso¹⁴⁰. Probablemente, el motivo de ello se encuentre en el pasado confrontacionista de varios de los líderes de estas organizaciones, cuestión que dificulta el trabajo del gobierno regional con ellos¹⁴¹. Sospechamos que la alta representatividad de algunas de sus organizaciones y liderazgos haya decaído en la actualidad y que, por lo tanto, se hayan tornado “invisibles” a la convocatoria.

La realidad varía en el caso de los gobiernos locales. Encontramos en los municipios varios casos que merecen estudios más detallados. El caso de la municipalidad provincial de Chiclayo es uno poco abierto a la participación de la población. Si bien este hecho genera críticas en contra del actual alcalde Castillo, se trata de un funcionario que se ha avocado hacia la construcción de obras de ornato y de mejoramiento de los espacios públicos, por lo cual, a pesar de las críticas a su modelo autoritario de gobierno, recibe también un apoyo mayoritario de la población. Los casos de Pimentel y La Victoria han sido más bien abiertos hacia la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, y han permitido una mejor relación entre el municipio y la población, facilitando un mejor uso de los recursos y la implementación de un importante número de obras. Finalmente, en el caso de JLO, si bien se inició una convocatoria amplia al comienzo, la caída de la popularidad de la gestión ha venido seguida de su hermetismo, evitando paulatinamente el diálogo y la participación de la población. El gobierno de JLO entra así en una espiral de desprestigio y de alta desconfianza de la población, que vincula este hecho con intereses oscuros como la corrupción o vicios de poder.

En cuanto a los programas del Estado para el desarrollo y los planes sociales, la descentralización ha permitido algunos avances, aunque estos no son muchos. Uno de los principales avances se encuentra en el programa A Trabajar Urbano que, en una acción concertada entre el gobierno central, el provincial y los distritales, ha logrado canalizar el proyecto hacia la construcción de veredas y mejoras del ornato de

140 E:DIRVEC1, E:DIRVEC2, E:DIRVEC3, E:INFCL5.

141 En algunas de estas entrevistas y en conversaciones informales con otros informantes, hemos descubierto la negativa de ciertos dirigentes barriales a participar en el proceso de descentralización, por considerarlo poco crítico o como “fachada” del modelo neoliberal. De ahí que algunos se hayan excluido voluntariamente de participar en este proceso. Contrariamente, la visión de los integrantes de estos grupos de trabajo considera que estos personajes “patearon el tablero” y son personas con las que no se puede trabajar.

la ciudad y sus distritos. De esta forma, la agenda del gobierno central logra empatar con la agenda local, al canalizar sus recursos para un mismo objetivo. El caso es distinto con PRONAA y FONCODES que, por seguir lineamientos y metas nacionales, no otorgan a los municipios mayor margen de negociación.

Una idea bastante compartida por nuestros entrevistados es que los alcaldes tienden a trabajar por separado, tanto entre sí como de la sociedad civil¹⁴². Al parecer, la motivación que se halla detrás de esta actitud de parte de los alcaldes es que existe la idea de que una buena gestión distrital es aquella que deja obras visibles, aunque ello sea sin coordinación o consulta con la población. Encontramos también acuerdo en nuestros informantes en torno a que los alcaldes conciben a la administración distrital como un permiso para hacer y deshacer sin consultar a la sociedad civil.

Nuestros entrevistados de la sociedad civil consideran que los alcaldes sólo atienden los problemas locales y no logran proyectarse a cuestiones más allá de sus jurisdicciones: “cada quien trabaja como si fuera su feudo”, “cada quien baila con su propio pañuelo”¹⁴³. Esta tendencia es más marcada para el caso del actual alcalde de la provincia de Chiclayo, quien centra su trabajo en la construcción de obras de infraestructura y mejoramiento del ornato urbano (alamedas, jardines, plazas). Sin embargo, según opinión de los mismos entrevistados, el trabajo coordinado del gobierno regional estaría generando una dinámica de acercamiento y comunicación entre la población y el alcalde de Chiclayo¹⁴⁴.

Podemos lanzar muchas hipótesis con relación a estas conductas: es probable que estilos autoritarios tradicionales impidan una mejor coordinación con otras instancias de gobierno; también que rivalidades políticas se encuentren detrás de un enclaustramiento en el espacio próximo, y contribuyen a la falta de confianza hacia los gobiernos vecinos; o que no exista una conciencia de la existencia de problemas comunes, de la ciudad, que afectan a las jurisdicciones. No contamos con elementos para afirmar o descartar estas hipótesis; sin embargo, consideramos que es necesario señalar algunos puntos de encuentro y coordinación entre alcaldes que comienzan a aparecer, quizá no con la fuerza necesaria para revertir estos estilos, pero que pueden servir como experiencias posteriores.

Un hecho importante a tomar en cuenta es que toda la costa norte del Perú, cada cinco años, se ve afectada seriamente por el fenómeno

142 E:INFCL1, E:INFCL2, E:INFCL3.

143 E:INFCL2, E:INFCL3.

144 E:INFCL3.

El Niño, que consiste en la llegada de una corriente de agua caliente que, por su evaporación, provoca un aumento en las lluvias, y con ello el crecimiento y desborde de los ríos que alimentan los valles. El fenómeno El Niño es altamente destructivo no sólo para la agricultura y la economía de la región, sino también para las ciudades y las condiciones de vida de sus habitantes (Cuadro 46). Sin embargo, se trata de un problema regular en la zona, pues se produce cada cinco o diez años, dependiendo de la intensidad del fenómeno. Ya que es usual, es posible tomar medidas para contrarrestarlo y así proteger la infraestructura de la región y su población.

Cuadro 46

Lambayeque. Emergencias y daños producidos por el fenómeno El Niño, diciembre 1997-junio 1998

Característica	Número
Total de emergencias	60
Fallecidos	73
Heridos	579
Personas damnificadas	74.196
Viviendas destrozadas	14.920
Viviendas afectadas	10.268
Hectáreas afectadas	1.340

Fuente: INEI (2003b).

Las consecuencias de El Niño en la ciudad de Chiclayo se encuentran principalmente en el deterioro de las calles y avenidas; el colapso de servicios básicos como luz, agua y desagüe; el deterioro de las viviendas; el estancamiento de la actividad productiva y comercial; e incluso los damnificados, desaparecidos y muertos (INDECI, 2003). La presencia del fenómeno El Niño en repetidas oportunidades ha generado la articulación entre organizaciones de la población (principalmente, los afectados directos), gobiernos distritales, provincial, regional y central, además de organizaciones humanitarias, como la Cruz Roja, la iglesia y oficinas de cooperación internacional.

Ante este hecho, el actual gobierno regional advirtió la necesidad de realizar estudios de impacto y mapas de riesgo para las principales ciudades de la región (INDECI, 2003). De esta manera, se logró obtener informes detallados sobre los principales riesgos en las ciudades ante un eventual fenómeno El Niño, así como identificar una serie de reformas y proyectos de mayor y menor urgencia para prevenir mayores desastres. Esta iniciativa no sólo permitió recoger una gran cantidad

de información, sino que contó además con la participación y la disposición de todos los alcaldes de la región. Sin embargo, el alto costo de la mayoría de estos proyectos y la coordinación interdistrital necesaria para llevar a cabo los mismos acabaron convirtiéndose en unos de los principales problemas para realizarlos. Igualmente, el estilo de gobierno de las autoridades locales no facilita el dar prioridad a las labores preventivas, sino a los proyectos de gran impacto en la popularidad de sus gestiones¹⁴⁵.

Chiclayo también enfrenta enormes problemas con respecto a la eliminación de residuos sólidos. El gobierno regional ha comenzado a conversar con los diferentes alcaldes para enfrentar la cuestión. En algunos casos, los alcaldes de Chiclayo y JLO han iniciado una relación de préstamo de maquinarias (tractores y volquetes) para trasladar la basura. Igualmente, el gobierno regional consiguió ayuda y asesoría de la cooperación internacional. Sin embargo, el proyecto de eliminación de residuos sólidos resulta sumamente costoso para el presupuesto de la región, por lo que se fue dejando el tema a un lado¹⁴⁶. Nuevamente la concentración de recursos provocada por el centralismo en desmedro de los gobiernos locales acaba siendo un lastre.

El caso de Pimentel también merece una mención especial. Los desagües de las ciudades cercanas (Chiclayo, Puerto Eten, Pimentel, Santa Rosa) acaban en las playas próximas a Pimentel. Este hecho genera el reconocimiento de todos los alcaldes de que se está afectando uno de los recursos turísticos y de desarrollo más importantes de la región. Bajo esta preocupación es que se origina una red de cooperación entre los alcaldes de los balnearios (red Muchik conformada por las municipalidades de Pimentel, Santa Rosa, Monsefú, Puerto Eten y Reque). La cooperación gira en torno al préstamo de servicios y maquinaria para trasladar los residuos de estas ciudades. Esta asociación también se encuentra desarrollando una propuesta de creación de una laguna de oxidación para procesar las aguas servidas¹⁴⁷. El proyecto nuevamente cuenta con el apoyo del gobierno regional.

Como mencionamos, es lugar común la opinión de que los alcaldes no realizan consultas con la población o que no están muy dispuestos a generar dinámicas participativas en la gestión municipal. Menos aún a rendir cuentas de los gastos. Asimismo, hay que señalar que el caso del alcalde de Chiclayo es especialmente desfavorable. Su asunto es interesante, pues se trata de un funcionario que privilegia el trabajo

145 E:INFCL2, E:INFCL5.

146 E:MUNLV.

147 E:MUNPIM.

en obras de ornato (alamedas, parques, pistas veredas), sin consultar a la población sobre la importancia o urgencia de las mismas. Este tipo de gestión genera opiniones encontradas: por una parte, un sector importante de la población apoya estas labores pues son visibles, dejan huella, son concretas; pero por otra, genera descontento en tanto no abre canales de opinión a la población¹⁴⁸.



Construcción de calles, veredas y alamedas

© Omar Pereyra

148 E:INFCL2.



Construcción de calles, veredas y alamedas

© Omar Pereyra



Construcción de calles, veredas y alamedas

© Omar Pereyra

Nuevamente debemos señalar algunas experiencias que marcarán un precedente o cambio en la relación entre los alcaldes y la participación de la población. Como mencionamos anteriormente, en otros tiempos el vínculo era más directo entre Estado y sociedad civil. El actual retraimiento del Estado, la descentralización y la lenta transferencia de funciones y responsabilidades a las municipalidades estaría generando una relación de sinergia entre las municipalidades y la población para enfrentar problemas locales.

La Victoria es un caso interesante de este tipo de articulación entre los programas del gobierno central, la administración distrital y la participación vecinal. La municipalidad ha logrado coordinar con el programa A Trabajar Urbano del Ministerio de Trabajo para que buena parte de sus proyectos en la zona esté destinada a la implementación de servicios básicos (agua y desagüe), así como a la construcción de pistas y veredas. De esta manera, los vecinos victorianos que se insertan en este programa laboral realizan el trabajo de construcción de estas obras en sus barrios¹⁴⁹.

En Pimentel, una experiencia importante es la formación de un Comité Distrital de Turismo, en el cual vecinos y autoridades realizan reuniones de coordinación para establecer acciones y proyectos concretos para fomentar el turismo en el distrito. Dicha iniciativa ha logrado realizar coordinaciones con el gobierno provincial de Chiclayo, el gobierno regional de Lambayeque, accionistas privados y la cooperación internacional¹⁵⁰.

Otro tema importante para las gestiones municipales de la ciudad de Chiclayo es el de la criminalidad. Este problema afecta a los pobladores de todos los distritos y a los comerciantes (mercado de Moshoqueque y Mercado Modelo, principalmente), y representa también una amenaza potencial para el turismo. De ahí que combatir la criminalidad sea una tarea que logra articular a diferentes actores, pero no consigue iniciativas de coordinación interdistrital.

En el caso de los comerciantes del mercado de Moshoqueque, estos han visto dañada su actividad por la presencia de ladrones y adictos en los alrededores del mercado. La respuesta ha sido la formación de juntas de seguridad ciudadana con el apoyo del serenazgo municipal. Se calcula que los miembros de estas juntas ascienden a 800¹⁵¹. Este tipo de respuesta ha permitido una ligera disminución de la criminalidad en los alrededores del mercado.

149 E:MUNLV.

150 E:MUNPIM, E:MUNJLO.

151 E:MUNJLO.

Algo similar sucede en el distrito de La Victoria. En su caso, la municipalidad ha desarrollado un trabajo de coordinación entre estas rondas vecinales y la policía nacional del Perú, la cual instruye y establece una relación de cooperación e intercambio con los vecinos. El resultado ha sido una disminución significativa de la criminalidad en el distrito¹⁵².

Finalmente, y retomando el tema económico, el caso de los mercados principales (Mercado Modelo y de Moshoqueque) es interesante para exponer las diferencias en la relación gobierno local y sociedad civil para dos alcaldías.

El caso del mercado de Moshoqueque, como señalamos anteriormente, presenta el problema de la gran congestión vehicular en las horas de mayor actividad. Este tema no es sólo administrativo, sino que termina afectando a los mismos comerciantes, que se ven perjudicados por la falta de infraestructura y de instalaciones adecuadas del mercado. Producto de ello es que surge la iniciativa, tanto del gobierno regional de Lambayeque, el gobierno provincial de Chiclayo, el gobierno distrital de JLO como de los mismos comerciantes, de trasladar el mercado a un nuevo espacio denominado La Despensa, más al norte de la ciudad. El proyecto se encuentra en marcha y, por el momento, no se presentan mayores conflictos.



Mercado de Moshoqueque

© Omar Pereyra

152 E:MUNLV.



Mercado de Moshoqueque

© Omar Pereyra

Un caso contrario es el del Mercado Modelo, que también presenta el problema de la congestión vehicular por la concentración de taxis Tico en los alrededores y la presencia de vendedores ambulantes en las calles, pero la cuestión se agrava en algunas temporadas punta (Navidad, Año Nuevo, campaña escolar, fiestas patrias). En este caso, la municipalidad optó por el desalojo de los ambulantes y los puestos informales, lo que generó conflictos y disturbios. Aquí, no llegó a existir un trabajo de conciliación entre los actores ni un proyecto de reubicación de los ambulantes. El último desalojo se llevó a cabo este año 2005.

Queremos finalizar esta sección resaltando algunas diferencias y continuidades respecto de la etapa previa. Anteriormente hacíamos alusión a lo que Riofrío (1991: 171-173) denominaba *crecimiento de la ciudad por barriada* como una característica de Lima en el período desde el año 1950 hasta inicios de los ochenta. Considerábamos que este fenómeno es extensible a Chiclayo. Sin embargo, Riofrío estima que a partir del año 1980 podemos hablar de un período de *crisis de la barriada*, en referencia a que esta deja de ser la forma principal de crecimiento de la ciudad y el fenómeno principal a tomar en

consideración en el estudio de la misma¹⁵³, para pasar a una etapa de *crisis de la ciudad*.

Para el caso de Chiclayo, consideramos que el fenómeno del *barrio* o *barriada* y su consolidación no dejan de ser centrales ni se encuentran terminados, y que persisten como un espacio importante de acciones colectivas, de identidad y sobre todo de sociabilidad. De hecho, Chiclayo continúa creciendo por *barriadas*. Las organizaciones de supervivencia se mantienen, se reinicia el proceso de consolidación de los barrios y de mejoramiento de la infraestructura vecinal y familiar, pero se agregan ahora las organizaciones pro calidad de vida que incluyen el mejoramiento de la infraestructura de los barrios (parques, pistas, veredas) y las nuevas necesidades urbanas (criminalidad).

Sin embargo, mencionamos que caracterizamos a esta etapa y a esta nueva ciudad como “comercial”, haciendo referencia a la actividad de mayor crecimiento urbano y como rubro en el que Chiclayo indudablemente se especializa. Dicho acento trae consigo la formación de nuevos actores e intereses urbanos. La ciudad ya no gira solamente en torno al tema de los servicios básicos, la consolidación de los barrios o la ciudadanía social. Tampoco son los sectores populares y el Estado los actores exclusivos o centrales dentro del proceso de crecimiento de la ciudad y su dinámica. En Chiclayo, los actores económicos y específicamente los relacionados con el sector comercio son cada vez más importantes, y sus intereses comienzan a ser los temas principales en la gestión regional, provincial y de la ciudad, como por ejemplo, el mercado de bienes de consumo directo (mercado de Moshoque y Mercado Modelo), la pequeña y mediana empresa, el turismo, el entretenimiento y la seguridad.

En Chiclayo comercial, ciudad en auge, son centrales entonces tanto los fenómenos barriales como los metropolitanos de gran escala. Los actores urbanos son los sectores populares y los grupos de interés comercial. Se debe agregar que el espacio de discusión política ya no es el del Estado central, sino que gira hacia ser el del gobierno regional, cada vez más autónomo.

153 En esta línea de reflexión, y haciendo explícito su afán provocador, Pablo Vega-Centeno (2004) siguiendo a Lefebvre (1978) menciona que el fenómeno del barrio deja de ser central en la ciudad y que es necesario pensar en la ciudad como un todo, estudiando sus dinámicas, sus aglomeraciones y su espacio. Los autores señalan que detrás de la marcada preocupación por “lo barrial” y “lo popular”, se esconde una vieja postura que idealiza a lo comunitario y lo local como forma idealizada de vida. La pregunta que rescatamos es hasta qué punto el barrio y lo vecinal o comunitario siguen siendo fenómenos importantes en la ciudad.

CIUDADES DE LAMBAYEQUE EN EL FUTURO

El sistema de ciudades de Lambayeque asumirá un papel central en el futuro. No es sólo la dinámica comercial de la región lo que nos lleva a afirmar esto, sino la cada vez mayor dinámica internacional con países cercanos como Ecuador, Colombia y, próximamente, con la construcción de la carretera transoceánica, Brasil. Dentro de este sistema, la importancia de la ciudad de Chiclayo será fundamental. Comprender y asumir este reto es el tema central de la agenda para los próximos años.

Definitivamente, uno de los vacíos principales es la falta de *visión de ciudad* en los diferentes niveles de gobierno. Consideramos que esta ausencia se genera a partir de dos problemas principales: primero, el no tener una idea clara del rol central de las ciudades en los sistemas económicos en tanto centros de comando político y económico, así como espacios concentradores de las actividades de producción, comercio y servicios (Sassen, 1991); y segundo, la no muy desarrollada visión del nivel metropolitano de parte de los alcaldes. Anteriormente hemos mencionado la limitación de sus gestiones al espacio próximo (distrito), mas no al espacio de la ciudad. Sin embargo, somos optimistas, en tanto observamos las experiencias de trabajo conjunto y colaboración interdistrital a partir de problemas concretos que afectan no sólo a sus jurisdicciones, sino a la ciudad. Si bien son iniciativas puntuales y con limitaciones de varios tipos (políticas, de presupuesto, etc.), son buenos precedentes que pueden generar círculos virtuosos de aprendizaje compartido y de cooperación. En este punto, el liderazgo del gobierno regional ha jugado y debe seguir jugando un rol capital.

Formulamos también que el reto de hacer ciudad no se trata solamente de poseer la capacidad de resolver problemas urbanos concretos, sino de sostener una apuesta por el rol de la ciudad en el sistema regional. En el caso de Lambayeque (y en este sentido, principalmente Chiclayo), las apuestas se encuentran en los ejes comercial y turístico. La ciudad de Chiclayo y sus autoridades deberán asumir el reto de trabajar conjuntamente para impulsarlas.

En el caso del comercio, el ejemplo más significativo es definitivamente el del mercado de Moshoqueque, en tanto nodo comercial más importante de la región. Como observamos, su dinámica de crecimiento ha ido más allá de su infraestructura y ordenamiento. El proyecto de reubicación del mercado a La Despensa de Chiclayo, al norte de la ciudad, es una necesidad metropolitana sumamente importante en este sentido. Esta iniciativa es también un caso exitoso de coordinación entre los gobiernos distrital, provincial, regional y las organizaciones de comerciantes. Un proyecto complementario será el de conectar este futuro nuevo nodo comercial a las principales vías de comunicación

(tanto dentro de la región como con otras). En caso contrario, el mercado correrá el riesgo de quedar “ahogado” por el crecimiento de la ciudad, repitiendo la situación del actual mercado de Moshoqueque. La prolongación de la vía de evitamiento y la conexión de La Despensa con otras vías importantes (carretera Panamericana Norte, pista Chiclayo-Pimentel, pista Chiclayo-Lambayeque, etc.), de tal forma que se facilite el ingreso de los camiones de carga, es también central.

Complementariamente al tema de Moshoqueque, hemos advertido también el espectacular crecimiento del comercio minorista, de servicios y financiero. Nuevamente, uno de los retos de Chiclayo para asumir estas dinámicas es la de modificar su infraestructura para este tipo de actividades. Algunos puntos son centrales: ordenamiento del comercio, conexión de redes bancarias, redes de información y comunicaciones. La regulación tanto de la población informal como del sector privado es importante para un crecimiento ordenado.

El segundo gran reto es el del turismo. Se trata de un proyecto que no ha sido abordado a cabalidad por los distintos niveles de gobierno, sino que solamente se ha logrado articularlo en algunos proyectos, aunque no de manera integral. Además del problema de vías, Chiclayo debe invertir en la infraestructura necesaria para retener y hacer agradable la visita del turista. Ello supone inversión en hoteles, restaurantes, discotecas, bares y otros. En este tema, la relación con el sector privado es importante, pero la gestión regional y provincial deben asumir un rol coordinador fundamental.

Son tres los grandes riesgos del turismo. Por un lado, se encuentra la fe, muchas veces ciega, que se tiene en el mismo como motor del desarrollo. Aquí es necesario recordar que la actividad turística no debe suplir a otros ejes de desarrollo, como el comercio o la actividad productiva, sino, en el caso de Chiclayo, jugar un rol importante aunque complementario. En este punto es importante la fiscalización de parte de la población sobre los presurosos y a veces arriesgados “proyectos turísticos” de las autoridades. En segundo lugar, aparece el tema de la relación del turismo con la vida cotidiana de la población. Las gestiones municipales deben recordar que si bien el turismo es importante, este no debe ir contra los intereses y dinámicas de los habitantes de la ciudad (Sassen, 2003). El peligro de establecer “zonas para turistas” en desmedro de la población es fuerte, dado el enorme poder lucrativo de esta actividad. Tercero, y refiriéndonos a nuestro contexto específico de libre mercado, debemos recordar que la principal beneficiada de las ganancias del turismo debe ser la población de Chiclayo, y no exclusivamente los grandes empresarios. En este sentido, en nuestras entrevistas a varios funcionarios de distintos niveles de gobierno, hemos encontrado una fe ciega en que la inversión privada

genera un “chorreo”, puestos de trabajo y mejoras en las condiciones de vida de todos. Hasta el momento, en la práctica, esta afirmación –según la experiencia internacional– ha demostrado ser una falacia. Tanto la regulación como los cánones e impuestos son necesarios para asegurar un desarrollo incluyente.

Con el advenimiento de la ciudad comercial, a los antiguos problemas de la pobreza y la supervivencia se suman los del deterioro y la búsqueda de una mejora de la calidad de vida. En este punto, son temas centrales los referentes al mejoramiento de la infraestructura de la ciudad para lograr este objetivo (calidad de las viviendas, servicios básicos, pistas, etc.), así como los trabajos de prevención de posibles desastres naturales, de los cuales los pobres son los principales perjudicados. El tema de la descentralización y mayor eficiencia de los programas sociales es también importante en la agenda de las distintas municipalidades que asumirán este reto próximamente. Lo delicado de este asunto hace que sea sustancial la capacitación de sus funcionarios y, evitar prácticas corruptas que generen la pérdida de recursos para los beneficiarios (Rotta, 2004).

El proceso de descentralización es también un punto de reflexión. En el caso de Lambayeque, encontramos como factor determinante un gobierno regional que, con limitaciones de presupuesto y del marco legal de la descentralización, es sumamente eficiente y dinámico. Su trabajo de concertación con los alcaldes distritales y provinciales, así como su acogida a la participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno, es uno de sus mayores logros. Este hecho, a su vez, le otorga la legitimidad necesaria para permitirle trabajar y contener a los distintos gremios en sus propuestas.

El principal problema en este proceso de descentralización se encuentra en el gobierno provincial de Lima y del Callao. Obviamente, hay temas económicos y de poder de por medio: la implementación de Puerto Eten es opuesta a los intereses del Callao; el reclamo por el funcionamiento internacional del aeropuerto de Chiclayo va contra la dinámica del aeropuerto Jorge Chávez de Lima, contra el gobierno provincial del Callao y el sector empresarial turístico limeño; el canon turístico se enfrenta a los intereses limeños; y finalmente, el proceso de descentralización del presupuesto y los programas sociales sería una grave pérdida para el margen de acción del gobierno central. En el caso de Lambayeque se puede afirmar que, con todas sus limitaciones, la región avanza más rápido que el proceso de descentralización.

En el marco de los gobiernos locales, parece una práctica institucionalizada la poca apertura de las municipalidades hacia la participación de la población. Se trata de una postura que va a contracorriente de las actuales transformaciones de la relación Estado-sociedad civil

(Roberts y Portes, 2004), que apuestan por una mayor participación de la población y el control sobre el uso de los recursos del Estado y sus programas de desarrollo. Nuevamente, sin embargo, existen experiencias impulsadas desde la cooperación internacional, las ONG, la iglesia y otras organizaciones de la sociedad civil, que arrojan prácticas más abiertas hacia la participación en espacios locales. Las experiencias del presupuesto participativo y la MCLCP son casos notables de espacios incluyentes y del carácter vinculante entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil para establecer agendas de trabajo. Estas iniciativas, sin embargo, cuentan con limitaciones, como el desgaste de sus participantes, el tiempo que les toma y los costos que les originan.

Reflexiones finales

CAMINOS BIFURCADOS HACIA LA CIUDAD

A PRIMERA VISTA, nuestro estudio expone dos territorios, dos distritos, dos ciudades en movimiento, pero en sentidos aparentemente opuestos. San Martín de Porres es un distrito que aún no se recupera de la crisis de la industrialización que se encontraba a la base de su creación y crecimiento; no repone la fuerza social y política que se expresaba en sus organizaciones y los partidos políticos en las décadas del setenta y ochenta. Esta descomposición no es otra cosa que la expresión de la disgregación de la megaciudad de Lima Metropolitana que, en lugar de construirse en un espacio de articulación de lo diverso, se desliza hacia la fragmentación. Por su parte, José Leonardo Ortiz es uno de los ejes de un proceso de desarrollo comercial y turístico que promete convertir a Chiclayo en una ciudad nodal en la expansión de la región Lambayeque.

Sin embargo, pese a esta disparidad, si retomamos nuestras preguntas iniciales en este estudio de cada territorio, notaremos que en ambos distritos se expresan los mismos retos, posibilidades y peligros en el camino que siguen nuestras ciudades. Queremos retomar, brevemente, estas preguntas comparando SMP y JLO.

CAMBIOS EN EL TERRITORIO Y EN LA CIUDAD

En ambos, la forma de ocupar el territorio es un factor central, no sólo en el desarrollo o descomposición de los distritos, sino también en la

forma en que evolucionan las ciudades en las que se encuentran. SMP, en sus orígenes, fue un territorio articulado físicamente al centro de la ciudad por los ejes viales de las carreteras Panamericana Norte y Túpac Amaru; económicamente, por el empleo que los migrantes encontraban en las fábricas y la burocracia estatal; y socialmente, por las organizaciones sociales. Ahora, el distrito está desarticulado y no cuenta con una red vial que responda a la actual diversidad de actividades y servicios que se encuentran en su territorio (Joseph A., 1999). Mientras Lima se desconcentra con nuevas zonas de expansión, el Cono Norte de Lima Metropolitana se erige como un nodo comercial y prestador de servicios en la capital; por ejemplo, Mega-Plaza, las discotecas, los restaurantes y los centros educativos. Sin embargo, SMP es marginal en este desarrollo, y los conglomerados comerciales que se ubican en el distrito pierden dinamismo con el surgimiento de otros mercados al sur de Lima y con la expansión de los supermercados. SMP, entonces, se presenta como un distrito dividido en lo económico, y esta segregación se expresa también en la vivienda. Los nuevos habitantes de SMP se ubican en las zonas antiguas y tugurizadas, *la vivienda de tercera generación*, o en los cerros, donde es más difícil y costoso acceder a los servicios básicos de la ciudad o promover el empleo en las micro y pequeñas empresas que la población está creando.

JLO, a diferencia de SMP, ofrece la imagen de un espacio en proceso de consolidación. La expansión del distrito continúa con la construcción de barriadas en las zonas más periféricas, con la demanda de los servicios básicos, como veredas, desagüe, entre otros. Por lo tanto, se le puede aplicar el eufemismo utilizado antaño para referirse a los asentamientos marginales como “pueblos jóvenes”. Si bien a JLO se lo sigue considerando una *zona popular*, a diferencia de SMP también es un lugar de crecimiento comercial popular, ya que posee el mercado de Moshoqueque, el más grande de Chiclayo. La ciudad, a su vez, está en un proceso de metropolización al formar lo que hemos llamado el Gran Chiclayo, conurbando otros centros. A diferencia de Lima, donde la industria fue el eje articulador durante el período de ISI, Chiclayo es un eje articulador comercial y turístico de la zona norte.

Ambos distritos presentan la importancia del factor económico para su desarrollo y articulación o desarticulación. Es el dinamismo económico de una ciudad el que determina muchas veces las tendencias de cambio, y este dinamismo es marcado por los actores económicos, grandes o pequeños, ya que a veces las grandes inversiones son las que transforman territorios, pero son las pequeñas y medianas las que los consolidan e integran el mundo social al mercado. En JLO, este factor está claramente presente y afianzándose en el comercio, mientras que en SMP no aparece un eje económico articulador.

En este último, los micro y pequeños empresarios se encuentran en expansión numérica, pero no se presentan centros productivos y comerciales articuladores. Pero cabe señalar que en el caso de JLO la expansión comercial, por sí sola, no es garantía de su articulación y su participación en las diversas dimensiones de la metrópoli, el Gran Chiclayo. Su integración está aún por verse, y son muchos los factores que entran en juego para esta.

CAMBIOS EN LOS ACTORES

No hay ciudad sin ciudadanos, y los pobladores se hacen ciudadanos haciendo ciudad. En el caso de SMP, los pobladores, que ocuparon un terreno para su vivienda y lucharon por los servicios básicos, un trabajo y el derecho a organizarse, conquistaron lo que, siguiendo a Sinesio López Jiménez (1997), se denomina “la ciudadanía social”. La relación con las organizaciones sociales más importantes (los sindicatos y las organizaciones vecinales) y con los partidos políticos de la izquierda dio un tinte político revolucionario al distrito pero, en el fondo, como se observó en las décadas posteriores, el retorno a la democracia en 1980-1990 evidenció que no se había *conquistado* la ciudadanía *política*, sino que los derechos políticos habían sido incorporados con las constituciones, que fueron más reproducciones de otros países que un reflejo de la realidad peruana. En términos de clase, los pobladores de SMP pasaron de obreros a ser considerados como *marginales*, *informales* o *pobres*. Su actividad económica se reducía, con algunas excepciones, a la sobrevivencia. Las organizaciones sociales se multiplicaron para enfrentar la crisis económica, pero sus necesidades básicas no se transformaron en intereses que se pudieran negociar en la mesa política, y quedaron como reclamos y demandas, en gran parte orientados hacia el gobierno local. Nacieron organizaciones como los comedores populares, los comités de vaso de leche, organizaciones de seguridad ciudadana, pero cada una estaba encerrada en sus propias demandas, sin espacios consolidados de articulación ni ejes políticos claros. La organización vecinal se debilitó y prácticamente desapareció, y los últimos intentos de coordinación (la CUOS, el COPROS, etc.) tuvieron poca fuerza y representatividad y eran dependientes en gran parte de las ONG, sin relación con los partidos políticos. Se dinamizaba el sector servicios sin conseguir ganancias que fueran más allá de la sobrevivencia. Los habitantes de SMP, como señalamos en el texto, “se venden cosas entre ellos” porque es lo único que les queda dada su marginación. El proceso de despolitización y la situación de marginación constituyeron el terreno fértil para el crecimiento de Sendero Luminoso y la proliferación del discurso neoliberal antipartido y antipolítica en general. Nuestro estudio nos deja con la expectativa de que el proceso

actual de descentralización y gestión política participativa, a partir del año 2000 y la segunda nueva transición democrática de Fujimori a Paniagua, permitirán superar la despolitización y alcanzar la ciudadanía política, entendida como una participación consciente y activa en un sistema político sólido y democrático.

Los pobladores de JLO no compartieron la experiencia obrera y la sindicalización, sino que venían de una larga tradición de comercialización en torno a los mercados en un contexto favorable para ampliar estas actividades. No tuvieron tampoco una relación muy estrecha con los partidos de la izquierda, los cuales se centraron en los sindicatos, las organizaciones de campesinos y, luego, las organizaciones vecinales. Su vínculo político partidario más cercano era con el APRA y en segundo lugar con AP. El actor central que se perfila, entonces, es la clase comerciante, que tiene más de clase media que de proletariado. Este actor, o clase, es el que genera mayor crecimiento de la ciudad e influye más en sus dinámicas. Resta saber si estos actores centrados en el comercio, y en segundo lugar el turismo, serán también actores protagónicos en el proceso de regionalización, capaces de promover un desarrollo integral que incluye no sólo lo económico sino lo político, lo cultural y lo social; y si serán gestores de la metrópoli emergente que es Chiclayo. Retomaremos esta discusión en el siguiente punto.

En ambos casos, SMP y JLO, la respuesta a estas preguntas y a estos retos no depende sólo de los actores sociales y sus organizaciones, sino que exige también cambios profundos en los otros actores del sistema político, en particular las entidades del Estado a cada nivel, los partidos políticos y, por qué no decirlo, las ONG que tanto influyen en el proceso en ambas ciudades. Es decir, se requiere de una reforma del Estado, de la sociedad civil y del sistema político democrático en su conjunto.

CAMBIOS EN LA CIUDADANÍA SOCIAL

En SMP, la pérdida de un horizonte más macro de las organizaciones sociales de base debilita su posibilidad de participación en otros escenarios y áreas problemáticas más amplias. No pueden articularse con fuerza ante el poder del gobierno local y sus autoridades para exigir atención a sus necesidades básicas, y menos aún pueden formular estas demandas en intereses organizados en propuestas programáticas de desarrollo y bienestar. Esta debilidad permite a la municipalidad mantener la tradición de centrar el poder en el alcalde, el *alcaldecentrismo*, y el clientelismo o trueque político entre los ciudadanos y las autoridades: *“Te doy para que tú me des”*. Se debilita la relación fluida entre el pueblo y sus autoridades que se iniciaba con el retorno a elecciones democráticas de los alcaldes a partir del año 1980. El distanciamiento

entre pueblo y autoridades impide el diálogo y disminuye la posibilidad de fiscalización. En SMP se pierde el entusiasmo por la participación; hay poca renovación de dirigentes para incluir personas más capaces para la participación política. Los espacios de concertación que surgen en todo el país pierden influencia y legitimidad ante los pobladores reducidos a la categoría de *pobres* y sin voluntad política. Finalmente, hay un debilitamiento de autoestima y se pierde la sensación de ser *un pueblo en ascenso* que marca las décadas del cincuenta al setenta.

JLO, a diferencia de SMP, se reconoce como un pueblo en ascenso a partir de la dinámica comercial, y el consecuente crecimiento de la población, centrada en el mercado de Moshoqueque y la ciudad de Chiclayo, que es un núcleo de articulación de la región de Lambayeque. Continúan vigentes en la población de JLO las preocupaciones micro (referentes a necesidades inmediatas) pero surgen preocupaciones *meso* a partir del mercado y el tema del turismo. Además de las demandas sociales que siguen en las agendas, priman valores más liberales como la libertad y la empresa.

En ambos casos, SMP y JLO, los espacios públicos, lugares de concertación y de debate sobre la calidad de vida y los planes de desarrollo comienzan a jugar un rol central. Sin embargo, son espacios que recién están tomando forma con el proceso de descentralización y la creación de los diversos modos de participación que nacen de las organizaciones sociales mismas y de las instancias estatales.

CAMBIOS EN LA FORMA DE ORGANIZACIONES

En SMP, las organizaciones o comités vecinales representaban el íntegro de la población durante los años de conquista del terreno y de la vivienda. Esta centralidad de la organización vecinal permitió a los pobladores participar en las luchas por otros derechos sociales junto a los sindicatos. Y en la década del setenta, cuando la dictadura militar inició su viraje hacia una economía de mercado más abierta y flexible, recortando muchas de las conquistas de los ciudadanos sociales, los pobladores del distrito y sus comités vecinales fueron uno de los ejes de la lucha contra la dictadura que condujeron a la transición a una democracia constitucional, primero en la elección de una Asamblea Constituyente (1978) y luego un gobierno central y gobiernos municipales (1979 y 1980). Sin embargo, en estos procesos electorales las organizaciones no tuvieron un rol importante.

Luego de la transición democrática, disminuyeron las organizaciones vecinales en las zonas consolidadas y surgieron otras, no sólo en SMP sino en los diferentes conos marginales de la ciudad, que se convirtieron en cinturones de pobreza. Las nuevas organizaciones, que aparecieron desde la segunda fase del gobierno militar (1975-1980) y

el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985), se plegaron alrededor de los programas estatales de asistencia con el objetivo de ayudar a sobrellevar la pobreza. No tenían en su agenda despolitizada la eliminación de la pobreza y menos el cambio del modelo neoliberal. Tampoco poseían formas de coordinación entre sí y carecían de mecanismos para la incidencia política en el distrito, en la ciudad y en el gobierno central. Cabe recordar que los habitantes de los distritos marginales, como es SMP, carecen de mecanismos de representación directa en el Parlamento. Si bien Lima Metropolitana es un distrito electoral, sus congresistas elegidos por el voto popular nunca se han vinculado a los distritos marginales.

Desde el gobierno de Paniagua (2000), se han creado en los conos marginales de la ciudad diversas formas de participación. Las MCLCP son más de mil en todo el país; fueron creadas una por cono en Lima Metropolitana. Otras instancias de participación política son los Consejos de Coordinación Locales en cada municipalidad y los procesos participativos para la planificación del desarrollo municipal, que en la práctica se reduce a la distribución de los recursos previamente asignados por el MEF. Sin embargo, si bien estas instancias crean oportunidades de participación política de las organizaciones sociales, en las condiciones actuales de dispersión de las organizaciones y el localismo que predomina en ellas, sólo una pequeña parte de los líderes sociales interviene en estos espacios, y en muchos casos los participantes se desvinculan de sus propias organizaciones y su actividad responde más a un interés personal.

En JLO, como en SMP, luego de la crisis de la ISI (1975 en adelante) las organizaciones de sobrevivencia o para el alivio de los efectos de la pobreza son las más numerosas. Sin embargo, en JLO encontramos que las organizaciones sociales muestran una naciente preocupación por influenciar las iniciativas que permitirían cubrir sus necesidades y mejorar sus posibilidades de desarrollo. Nacen organizaciones por la calidad de vida (parques, espacios públicos urbanísticos, seguridad) que son una señal precisamente de un pueblo en ascenso y con perspectiva de mejorías en su vida. Las organizaciones de coordinación *meso*, es decir las que tienen como referente un territorio más amplio y propuestas más concretas de desarrollo y bienestar, crecen por iniciativa de la población misma, de las ONG, de la iglesia o del gobierno regional. En estos esfuerzos, el eslabón del gobierno municipal falla en todos los casos, pero los temas *meso* de comercio, turismo y seguridad abren pistas a un mayor desarrollo económico y político. Los pobladores perciben más fácilmente la necesidad de ordenamiento desde instancias de gobierno y se genera una dinámica de los movimientos hacia el gobierno regional.

Ambos escenarios, SMP y JLO, evidencian que los factores que contribuyen a superar los límites de la “ciudadanía inconclusa” son varios: una dinámica de desarrollo económico que supera la simple sobrevivencia; espacios de concertación donde plantear la problemática y propuestas de desarrollo; instancias de gobierno receptivas a estas iniciativas; y, quizás el más difícil de aquilatar pero esencial, un pueblo que se siente en ascenso, dueño de su futuro. Sentir que nuestras ciudades son lugares para vivir y no una amenaza significará un cambio en la cultura popular, especialmente en el caso de Lima.

CAMBIOS EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En SMP, la crisis multifacética que hemos descripto en el texto y recordado en estas reflexiones finales ha conducido, en términos generales, a la pérdida de importancia del espacio público como lugar de planificación y espacio político. En lugar de sitios de encuentro, han aumentado los barrios cerrados, algunos enrejados, segregando el territorio y la población por problemas de seguridad y por la pérdida de confianza entre los ciudadanos (Romero y Sulmont, 2000). Estos barrios poseen algo de cárceles, no para los delincuentes sino para los ciudadanos, encerrados en sus propias casas y barrios.

Lo que está ocupando el lugar de los espacios públicos políticos de concertación para el desarrollo son los espacios privados con función pública: los centros comerciales, que generan mayor segregación y reducen aún más la capacidad de promover dinámicas políticas. Los espacios públicos (e identitarios) creados por los centros comerciales como Mega-Plaza y las zonas de entretenimiento que los rodean son lugares más relacionados al consumo que a la política. No es exagerado afirmar que el consumo amenaza con reemplazar la política democrática y participativa.

Chiclayo, la ciudad y el departamento de Lambayeque, y por ende JLO, como pieza clave en estos territorios, se tornan receptores del turismo, fenómeno que contribuye a crear una mayor conciencia del rol de ciudadano con posibilidades y responsabilidades en el desarrollo personal y territorial. Sin embargo, este potencial de desarrollo político se encuentra limitado por la gestión errática del gobierno distrital, que ha contribuido a consolidar el territorio con el remozamiento de algunos espacios públicos físicos, pero no ha promovido la consolidación de los espacios más políticos. Dejado a la inercia, el Gran Chiclayo continuará un camino hacia la fragmentación debido a las crecientes diferencias; por ejemplo, las que existen entre JLO, el balneario de Pimentel y La Victoria, antes un barrio industrial, ahora venido a menos. Estas diferencias en JLO, como en SMP, contribuyen a la creación de zonas o barrios cerrados. Frente a esta debilidad del gobierno municipal de

Chiclayo, el gobierno regional ha suplido algunas de sus funciones, pero la experiencia tanto en SMP como en JLO ha señalado que la municipalidad, o más propiamente dicho *la ciudad*, es una pieza clave en la política y en la consolidación de los espacios públicos.

LA POLÍTICA COMO ARTICULADOR E INSTRUMENTO DE DESARROLLO

En SMP no se puede esperar que surja una forma única de desarrollo económico que pueda articular la población del distrito y vincularlo con los distritos colindantes del cono y con la ciudad. No habrá otro fenómeno como el proceso de industrialización. Por esta misma razón, no habrá una forma de organización social central como fueron los sindicatos y los comités vecinales, que orientaron a la población marginal de la ciudad. La crisis económica ha dado curso a la despolitización tan aprovechada por los impulsores del modelo neoliberal. El *pensamiento único* antipolítica y antipartido ha calado hondo en la población.

Además, la despolitización ha ampliado las oportunidades para que crezca la corrupción que caracteriza la gestión municipal, aumentando la pérdida, por parte de la población, de reconocimiento del rol del municipio. Los espacios de concertación que pueden contribuir a revertir esta tendencia tienen aún serias debilidades. En primer lugar, los gobiernos locales carecen de los recursos necesarios para implementar los planes creados en los espacios de concertación; se ha mostrado que las municipalidades carecen de personal calificado y motivado para impulsar los procesos políticos de concertación, los cuales aún tienen una gran dependencia de las ONG y de las iglesias. También en nuestro estudio se ha constatado la ausencia de los partidos políticos en los espacios donde emergen nuevas formas de hacer política. Los partidos, sean de derecha o de izquierda, siguen en los viejos esquemas y refuerzan las relaciones clientelistas con las organizaciones sociales. Otro factor que una simple mirada a la realidad pone en evidencia es que para la población popular la participación tiene un alto costo en tiempo, en dinero, y exige una preparación que la mayoría de los líderes no ha recibido del sistema educativo o del Estado. En algo las ONG están contribuyendo a la formación de líderes, pero aún en formas muy limitadas a la capacitación temática o sectorial. La despolitización ha afectado a la ONG al igual que a la población sanmartiniana en general.

JLO no es una excepción a la despolitización que afecta a los ciudadanos peruanos. Sus preocupaciones son generalmente locales e inmediatas. Hay una marcada pérdida de interés en la política en general y en los partidos tradicionales en particular, sin que esto degenere en la radicalización de sus demandas. El desprestigio de los gobiernos locales por la corrupción tan extendida y sus problemas graves de co-

municación con la población son otros factores de la despolitización. Existen, empero, dos factores que aumentan la posibilidad de construir un sistema político democrático en el distrito y en la ciudad. Por un lado, como hemos mencionado, en JLO hay mayor preocupación por las políticas de desarrollo del comercio y el turismo. Y el segundo factor es el rol del gobierno regional que, al promover el desarrollo del territorio, da centralidad y legitimidad a la política. Reiteramos, no obstante, que si los gobiernos municipales, tanto el distrital como el provincial, no dan vida política a la ciudad, los esfuerzos del gobierno regional no tendrán una base sólida en la ciudadanía. La política participativa y la gestión de la ciudad son los factores que pueden permitir aglutinar a la población y sus intereses y dar dirección al proceso. La inercia del mercado y el desarrollo neoliberal están incrementando las desigualdades y la segregación.

ANEXO

ORGANIZACIONES SOCIALES DE SAN MARTÍN DE PORRES

	¿Quiénes participan?	Ítem	Formas de participación	Visión de desarrollo	Relación con el Estado	Vinculante
CUOS	Juntas y/o asociaciones vecinales, FEDITAS, Red Verde, organizaciones funcionales.	Varios: plan de desarrollo distrital, defensa de intereses de cada organización que conforman la Central Unitaria. Pretende ser única representante de OSB.	Mediante su participación en distintos eventos con la municipalidad (presupuesto participativo, proceso del CCL). Respaldar actividades de los miembros de la sociedad civil del actual CCL.	Una mirada que fue propositiva y que actualmente se orienta por una complementación de las actividades municipales, relacionándose con diversos actores distritales (ONG). Actualmente no tiene mucho poder de convocatoria. Limitada visión conal (sólo dirigencias).	Cuestiona cómo la autoridad municipal asume el proceso participativo. Tiene "precauciones" ante las posibles convocatorias de trabajo municipal (suspiciencia) pidiendo asesores técnicos. Trabaja en lo posible con la municipalidad. No toma medidas de presión, apuesta al diálogo.	Las propuestas directas de la CUOS se expresan a través del CCL, cuyos elementos han surgido de esta organización. Acuerdos no vinculantes por limitado poder de ejercer presión.
COPROS	Gremio de trabajadores de mercados, Sindicato de Trabajadores Municipales (SITRAMUN), Movimiento Nueva Izquierda (MNI), organizaciones vecinales, organización de moto taxistas, Sindicato Único de Trabajadores Educativos del Perú (SUTEP).	Surge por coyuntura de alza de arbitrios (facción de la CUOS), lucha por revocatoria de alcalde, pretende agrupar a organizaciones sociales.	Organizaba seminarios; ahora organiza marchas, paros, recolección de firmas pro revocatoria.	No tiene proyección conal, su accionar es puramente reactivo a acciones municipales y a sus directivas. Su mirada es sólo local aunque teóricamente busca luchar contra el Estado.	Confrontacional. Derrocar al Estado y destituir a las autoridades sería una solución para intereses del pueblo. No acepta participación de otros agentes (ONG) en procesos de concertación (alto grado de suspiciencia).	Participó en Acuerdo de Gobernabilidad, que no fue tomado en cuenta por las autoridades. Es un reconocido grupo "radical", con mayor poder de convocatoria y presión que la CUOS.

	¿Quiénes participan?	Ítem	Formas de participación	Visión de desarrollo	Relación con el Estado	Vinculante
FADDIS	Organizaciones territoriales (Palao, San Diego, Valdiviezo).	Defensa del pueblo ante alza de arbitrios. Actualmente busca una plataforma de lucha.	Dice haber realizado eventos de protesta con la población. Convocatoria abierta.	Está por definirse la línea guía de este movimiento. Proceso electoral. Pretende ser un movimiento que luche sólo en el distrito, aunque dirigentes dicen participar en el Lima Norte.	Reactivo a acciones municipales, cuestiona las acciones de las autoridades municipales pero no a la autoridad misma.	No ha llegado a tener una acción colectiva en el distrito. Iniciativas de denuncias y quejas a nivel individual.

ENTREVISTADOS EN LAMBAYEQUE

Código	Descripción
DIRVEC1	Dirigente vecinal del asentamiento 1° de Mayo
DIRVEC2	Dirigente vecinal del asentamiento 1° de Mayo
DIRVEC3	Dirigente Atusparia
DIRMOSH1	Sindicato de Trabajadores Mayoristas del mercado de Moshoqueque
DIRMOSH2	Sindicato de Trabajadores Mayoristas del mercado de Moshoqueque
DIRMOSH3	Ronda campesina del mercado de Moshoqueque
MUNJLO	Municipalidad distrital de José Leonardo Ortiz
MUNLV	Municipalidad distrital de La Victoria
MUNPIM	Municipalidad distrital de Pimentel
MUNCHI	Municipalidad provincial de Chiclayo
SOCCIV1	Federación Nacional de Pueblos Jóvenes de Chiclayo
SOCCIV2	Mesa de Concertación para Lucha contra la Pobreza-Región Lambayeque
INFCL1	Informante clave
INFCL2	Informante clave
INFCL3	Informante clave
INFCL4	Informante clave
INFCL5	Informante clave
INFCL6	Informante clave

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Norma y Valdivia, Néstor 1991 *Los otros empresarios: ética de migrantes y formación de empresas en Lima* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Aliaga, Lissette 2002 *Sumas y restas: el capital social como recurso en la informalidad* (Lima: Alternativa).
- Alternativa 2002 *Diagnóstico integral del distrito de San Martín de Porres* (Lima: Alternativa).
- Alternativa s/f *El caso de los nuevos centros comerciales en la economía local* (Lima: Alternativa, Departamento de Empleo y Desarrollo Económico Local).
- Alternativa y Equipo de Regionalización 1990 *Cono Norte: problemas y posibilidades* (Lima: Alternativa).
- Alternativa, Calandria, CARE-Perú et al. 2003 *Ley Orgánica de Municipalidades: sumillada, concordada y comentada. Para una gestión municipal por el desarrollo local* (Lima: Alternativa/Calandria/CARE-Perú).
- Alva, Rodolfo 1995 “Economía municipal y desarrollo local a propósito del D.L. 776. Curso de Renta Municipal”, Alternativa, Escuela de Gerencia Municipal, Lima, mimeo.

- Alva, Rodolfo 2003 *Un acercamiento a las municipalidades del Cono Norte* (Lima: Alternativa, Departamento de Gobiernos Locales).
- Alva, Rodolfo 2004 “La participación ciudadana en la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades”, (Alternativa), Lima.
- Angulo, Patricia 2001 “Érase una vez Lima” presentado en el Foro Descentralista, Propuesta Ciudadana, Lima.
- Ansión, Juan et al. (ed.) 2000 *Autoridad en espacios locales: una mirada desde la antropología* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Aramburú, Carlos Eduardo et al. 2004 “La visión del Estado en sectores populares” en *Economía y Sociedad* (Lima: Centro de Investigación Económica y Social) N° 53.
- Arendt, Hannah 1993 (1954) *Between past and future* (Nueva York: Penguin Books).
- Aricó, José 1986 “Debemos reinventar América Latina” en *David y Goliat* (Buenos Aires: CLACSO) Año VI, N° 49.
- Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina 2004 *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización: una lectura a partir de doce experiencias* (Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional/Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Asociación Pro Derechos Humanos 2000 “Noti-APRODEH 24” en <www.aprodeh.org.pe/noti-apr/notiarch2004.htm>.
- Azueta, Michel 2000 *20 años de democracia municipal en el Perú: nuevos retos* (Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal).
- Ballón, Eduardo et al. 1986 *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden* (Lima: DESCO).
- Beck, Ulrich 1998 *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós).
- Bendix, Reinhard 1974 *Estado nacional y ciudadanía* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Grupo Santillana).
- Caballero, José María 1980 *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina* (Lima: IEP).
- Calderón Cockburn, Julio 2005 *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos).

- Calderón, Julio y Rocío Villanueva 1991 *Izquierda y democracia: entre la utopía y la realidad. Tres municipios en Lima* (Lima: Instituto de Desarrollo Urbano).
- Caretas 2004 (Lima) 4 de abril.
- Castellanos, Themis 2003a *Análisis de experiencias de participación ciudadana* (Lima: Proyecto IEP).
- Castellanos, Themis 2003b “Lo ‘viejo’ y lo ‘nuevo’ de la acción colectiva en Lima: experiencias de participación ciudadana” en *Latin American urbanization at the end of the twentieth century* (Austin: Population Research Center-Universidad de Texas).
- Castells, Manuel 2001 “El espacio de los flujos” en Susser, Ida (ed.) *La sociología urbana de Manuel Castells* (Madrid: Alianza).
- Castillo Paulino, Luis 2004 *Marco legal sobre participación y transparencia ciudadana* (Lima: Asociación Nacional de Centros).
- Castoriadis, Cornelius 1997 *Fait et à faire: les carrefours du labyrinthe V* (París: Éditions du Seuil).
- CODECON (Concejo de Desarrollo Económico del Cono Norte) 2002 “Concejo de Desarrollo Económico del Cono Norte” en *Órgano de prensa* (Lima) Nº 1, Año 1.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación 2004 *Informe final* (Lima: CVR) Tomo II. En <www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20II>.
- Contreras, Carlos 2004 *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Coordinadora de Asamblea Cívico-Popular 1987 “Documento memoria de la III Asamblea Cívico Popular, San Martín de Porres”, Lima, 1-2 de agosto.
- Coordinadora de Organizaciones Sociales y Vecinales de San Martín de Porres (Central Unitaria) et al. 2002 “Acuerdo de gobernabilidad y por el desarrollo integral de San Martín de Porres”, Lima, mimeo.
- Cotler, Julio 1978 *Clases, Estado y nación en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Degregori, Carlos Iván 1986 “Del mito de Inkarrí al mito del progreso” en *Socialismo y Participación* (Lima: CEDEP) Nº 36.
- Degregori, Carlos Iván et al. 1986 *De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres* (Perú: Instituto de Estudios Peruanos).

- DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) 1989 *Violencia política en el Perú 1980-1988* (Lima: DESCO) Tomo I.
- Dietz, Henry 2000 *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990* (Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica).
- Enciclopedia Temática del Perú 2004 *Diversidad cultural* (Lima: El Comercio) Tomo VIII.
- Espejo, Luis 2004 “Estudio sobre los distritos de Chiclayo, José Leonardo Ortiz, Pimentel y La Victoria”, CICAP, Chiclayo, mimeo.
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando 2002 “Models of welfare and models of capitalism: the limits of transferability” en Huber, Evelyne (ed.) *Models of capitalism: lessons for Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania University Press).
- Flores Galindo, Alberto y Burga, Manuel 1979 *Apogeo y crisis de la república aristocrática* (Lima: Rikchay).
- FONCODES 2001 *Mapa de Pobreza* (Lima: FONCODES).
En <www.foncodes.gob.pe/mapapobreza>.
- Foro Descentralista de Lima Metropolitana 2004 “Promoción de la participación de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos participativos”. Material de trabajo de la sesión extraordinaria del 14 de mayo, Lima.
- Franco, Carlos 1991 “Exploraciones en ‘otra modernidad’. De la migración a la plebe urbana” en Lauer, Mirko (ed.) y Urbano, Henrique (comp.) *Modernidad en los Andes* (Cusco: Bartolome de las Casas).
- Franco, Carlos 1993 “Pensar en otra democracia” en *Cuestión de Estado* (Lima) N° 3.
- Franco, Carlos 1995a “Una mirada oblicua a la problemática de la integración social” en *Socialismo y Participación* (Lima: CEDEP) N° 69, marzo.
- Franco, Carlos 1995b “El impase de la democracia” en *Socialismo y Participación* (Lima: CEDEP) N° 69, marzo.
- Fraser, Nancy 1995 “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente” en *Instituciones*

- políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Freire, Paulo 1970 *Pedagogía del oprimido* (Bogotá: América Latina).
- Freud, Sigmund 1970 *Psicología de las masas. Más allá del principio del placer. El porvenir de una ilusión* (Madrid: Alianza).
- Friedman, John 2002 *The prospect of cities* (Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press).
- Gobierno Regional de Lambayeque s/f *Plan de desarrollo concertado de Lambayeque* (Chiclayo: Gobierno Regional).
- Golte, Jürgen y Adams, Norma 1987 *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Gonzales de Olarte, Efraín 1992 *La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Graña, Alberto 1994 “Seminario interno del Centro Alternativa 1994”, Lima, mimeo.
- Grompone, Romeo 2002 “Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores”, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, mimeo.
- Grupo Propuesta Ciudadana s/f “Participación y concertación en el Perú”, Cuadernos descentralistas N° 10, Propuesta Ciudadana, Lima.
- Guarniz, Yerson 2004 *Las distintas formas de pensar y participar en la actual política alimentaria. Un estudio de caso de las familias en pobreza y extrema pobreza de un club de madres de la periferia de Lima* (Lima: Universidad de Texas). En <www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/networkfinalreportsperu.htm>.
- Gutiérrez, Gustavo 1992 *En busca de los pobres de Jesucristo: el pensamiento de Bartolomé de las Casas* (Lima: Centro de Estudios Peruanos).
- Hall, Peter 1997 “Megacities, world cities and global cities. Megacities lectures” en <www.megacities.nl/lecture_1/lecture.html>.
- INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil) 2003 *Plan de prevención ante desastres: usos del suelo y medidas de mitigación. Ciudad de Chiclayo* (Chiclayo: INDECI/PNUD).

- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1972 *Censo Nacional de Población y Vivienda* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1976 *I censo de vendedores ambulantes de Lima Metropolitana* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1981 *Censo Nacional de Población y Vivienda* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1986 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1987 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1989 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1993 *Censo de población y vivienda* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1994 *Perfil sociodemográfico del Perú* (Lima: INEI)
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1995a *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1995b *Actividad económica de la PyME* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1996 *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 1997 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2001 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2002 *Encuesta nacional de hogares* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2003a *Encuesta de hogares del distrito de San Martín de Porres* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2003b *Almanaque de Lambayeque* (Lima: INEI).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2005 *Censo de población y vivienda* (Lima: INEI).

Instituto Cuánto 2001 “Perú en números”, Lima, mimeo.

Joseph A., Jaime 1999 *Lima mega-ciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares* (Lima: Centro Alternativa/ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social).

Joseph A., Jaime 2000 “NGOs: fragmented dreams” en *Development in Practice* (Londres: OXFAM) Vol. 10, N° 3-4 de agosto.

Joseph A., Jaime 2004 “Los procesos de democratización y desarrollo en escenarios meso en la mega-ciudad de Lima”. Tesis de Doctorado, Lima.

Joseph A., Jaime 2005 *La ciudad, la crisis y las salidas: democracia y desarrollo en espacios urbanos meso* (Lima: Alternativa/Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM).

Joseph A., Jaime et al. 2004 “Lima, ‘Jardín de los senderos que se bifurcan’: segregación e integración” en *Proyecto “La urbanización latinoamericana a finales del siglo veinte”: un estudio comparativo* (Lima: Universidad de Texas/Universidad de Princeton).

Lechner, Norbert 1997 *El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos* en Winocur, Rosalía (comp.) *Culturas políticas de fin de siglo* (México DF: FLACSO).

Lechner, Norbert 1998 “Las transformaciones de la política”. Ponencia presentada en el Seminario “Las transformaciones de la política”. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Ledrut, Raymond 1971 *Sociología urbana* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).

Lefebvre, Henri 1978 “Barrio y vida de barrio” en *De lo rural a lo urbano* (Barcelona: Península).

López Jiménez, Sinesio 1992 “Regiones, modernización y democracia en el Perú”, Lima, mimeo.

López Jiménez, Sinesio 1994 “Estado, régimen político e institucionalidad en el Perú”. Trabajo presentado en Seminario “El Perú frente al siglo XXI: desafíos y posibilidades”, Lima.

López Jiménez, Sinesio 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo, y mapas de la ciudadanía en el Perú* (Lima: Instituto de Diálogos y Propuestas).

- López Ricci, José y Joseph A., Jaime 2002 *Miradas individuales e imágenes colectivas. Dirigentes populares: límites y potenciales para el desarrollo y la democracia* (Lima: Alternativa).
- Lynch, Nicolás 1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992* (Lima: Fondo Editorial/Universidad Nacional Mayor de San Marcos).
- Mariátegui, José Carlos 2002 (1928) *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Lima: Biblioteca Amauta).
- Marín Díaz, Luis 2006 *Micro tendencias y retos en el norte de la ciudad: el caso del Consejo Promotor de las Organizaciones Sociales* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos). En <www.cholonautas.edu.pe>.
- Matos Mar, José 1984 *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Matos Mar, José 2004 *Desborde popular y crisis del Estado: veinte años después* (Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú).
- Max-Neef, Manfred 1986 *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro* (Santiago: Fundación Dag Hammarskjöld/CEPAUR).
- Ministerio de Educación 2007 “Estadística de la calidad educativa” en <<http://escale.minedu.gob.pe>>.
- Montoya Canchis, Luis 2003 *Mirando el futuro desde el Cono Norte. Diagnóstico económico del Cono Norte de Lima* (Lima: Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa).
- Municipalidad de San Martín de Porres 1987 *Plan de gobierno municipal 87-89* (Lima: Municipalidad de San Martín de Porres).
- Nieto Montesinos, Jorge 1999 *Incertidumbre, cambio y decisión: ética y política ante el nuevo siglo* (México DF: Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad/DEMOS).
- Oficina Nacional de Procesos Electorales 2003 “Resultados de las elecciones municipales 2002” en <www.onpe.gob.pe>.
- Parodi Trece, Carlos 2001 *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes* (Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico).
- Participación Lambayecana 2004 “El camino del municipio a la macro región”, mimeo.

- Pease García, Henry (comp.) 1991 *Construyendo un gobierno metropolitano: políticas municipales 1984-1986* (Lima: Instituto para la Democracia Local).
- Pereyra, Omar 2003 "Del barrio y del crimen, el orden y el pánico frente a la criminalidad en Pachacútec" en <www.prc.utexas.edu/urbancenter/Uruguay%20reports/Montevideo.htm>.
- Pereyra, Omar 2004 "Políticas sociales en Lima neoliberal (1990-2004). Un acercamiento desde cuatro estudios de caso en Lima Norte", Alternativa, mimeo.
- Pezo, César et al. 1978 *El magisterio y sus luchas: 1885-1978* (Lima: DESCO).
- PNUD 1994 *Human development: report 1994* (Nueva York: Oxford University Press).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Portes, Alejandro y Roberts, Bryan R. 2004 "The free market city: Latin American urbanization in the year of neoliberal adjustment". Texto presentado en la Conferencia "Latin American urbanization in the late 20th century: a comparative study", Austin, 5-6 marzo.
- Przeworski, Adam 1993 "The crisis and the response, modernization via internationalization. Collapse in capitalist South and communist East", Chicago, mimeo.
- Quijano, Aníbal 1977 *Imperialismo y marginalidad en América Latina* (Lima: Mosca Azul).
- Quijano, Aníbal 1980 *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú* (Lima: Mosca Azul).
- Remy, María Isabel 2004 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones* (Lima: Instituto de Estudios Peruano).
- Revesz, Bruno 2003 *Macro región norte* (Piura: CIPCA).
- Riofrío, Gustavo 1991 *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado* (Lima: DESCO).
- Rivera, Julia y Zegarra Quintanilla, Rita 1994 *La participación social en salud de los trabajadores ambulantes* (Lima: Alternativa, Departamento de Salud).

- Roberts, Bryan R. 1995 *The making of citizens, cities of peasants revisited* (Nueva York: Arnold).
- Roberts, Bryan R. 2001 "Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz", mimeo.
- Roberts, Bryan R. 2003 "Comparative systems: an overview". Ponencia presentada en Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, 4-7 de junio.
- Roberts, Bryan R. y Long, Norman 2001 *Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú* (Lima: IEP).
- Roberts, Bryan R. y Portes, Alejandro 2004 "Coping with the free market city: urban collective action in Latin America, 1980-2000", mimeo.
- Rodríguez Rabanal, César 1995 *La violencia de las horas: un estudio psicoanalítico sobre la violencia en Perú* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Romero, Catalina y Sulmont, David 2000 "El estudio de los valores en el Perú" en *Debates en Sociología* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú) N° 25.
- Rosner, Waltraud 2000 "Crecimiento urbano y segregación social en la ciudad de Chiclayo" en *Espacio y Desarrollo* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú) N° 12.
- Rotta, Samuel 2004 *Mapa de riesgo de la corrupción. Región Lambayeque* (Lima: Proética)
- Rueda, Salvador 2003 "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa" en <<http://aq.upm.es/es/p2/a009.html>>.
- Sabatini, Francisco 2003 "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina" en *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales* (Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile) Serie Azul, N° 35, julio.
- Salazar Chávez, Ricardo 1994 *Propuesta de modificación del régimen de municipalidades* (Lima: Alternativa).
- Santuc, Vicente 1995 "Reunión BID-FMI. La formación de dirigentes democráticos" en *Socialismo y Participación* (Lima: CEDEP) N° 69, marzo.
- Sassen, Saskia 1991 *The global city. New York, London and Tokyo* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Sassen, Saskia 2003 *Los espectros de la globalización* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

- Schuldt, Jürgen 1995 *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos* (Quito: CAAP).
- Sen, Amartya 1983 “Los bienes y la gente” en *Comercio Exterior* (México DF) Vol. 33, N° 12.
- Simmel, Georg 2000 “The metropolis and mental life” en Farganis, James (ed.) *Readings in social theory. The classic tradition to post-modernism* (Nueva York: McGraw Hill).
- Sulmont Samain, Denis 1977 *Historia del movimiento obrero peruano de 1890 a 1977* (Lima: Centro de Publicaciones Educativas).
- Tanaka, Martín (comp.) 1999 *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Tanaka, Martín 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario* (Lima: CIES/Instituto de Estudios Peruanos).
- Tanaka, Martín y Zárate, Patricia 2000 *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Thorp, Rosemary 1995 *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia* (Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico).
- Thorp, Rosemary 1998 *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington: BID).
- Thorp, Rosemary s/f *Challenges for peace. Towards sustainable social development in Peru* (Oxford: Social Agenda Policy Group).
- Toffler, Alvin 1981 *La tercera ola* (Nueva York: William Morrow & Co.).
- Transparencia 2002 “Datos electorales”, Lima, Año III, 23 de septiembre, mimeo.
- Urteaga Crovetto, Patricia 2000 *Diagnóstico sobre derechos económicos y sociales de la mujer ambulante en el Cono Norte de Lima* (Lima: Alternativa).
- Vega-Centeno, Imelda 2004 “¿Los comedores populares son política social? Entre la nominación y la violencia simbólica” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 193.
- Vega-Centeno, Pablo 2003 “Movilidad (espacial) y vida cotidiana en contextos de metropolización” en *Debates en Sociología* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú) N° 28.

- Vega-Centeno, Pablo 2004 “De la barriada a la metropolización: Lima y la teoría urbana en la escena contemporánea” en *Las ciudades en el Perú de hoy* (Lima: DESCO).
- Vereau, Walter 1994 *Región nor-oriental del Marañón. Problemas y desafíos* (Chiclayo: Centro de Estudios Sociales Solidaridad/CONCYTEC).
- Vidal Córdova, Esther Judit 1998 *La política social de salud y su relación con las organizaciones populares en el distrito de San Martín de Porres año 1990-1997*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- Wallerstein, Immanuel 1984 “Análisis de los sistemas mundiales” en *La teoría social hoy* (Madrid: Alianza).
- Wallerstein, Immanuel 1995 *After liberalism, the new press* (Nueva York: New Press).
- Wallerstein, Immanuel 1997 *Abrir las ciencias sociales* (México DF: Siglo XXI).
- Wallerstein, Immanuel 2004 “Retos para la universidad en el siglo XXI (Discurso en la UNMSM)” en *Ciencias Sociales* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos) Vol. 3, N° 5.
- Webb, Richard y Fernández Baca, Graciela 2000 *Perú en números 2000* (Lima: Cuánto).
- Zegarra Quintanilla, Rita 1992 *Los comités de gestión multisectorial de carácter distrital: el caso del distrito de San Martín de Porres 1991* (Lima: Alternativa, Departamento de Salud).

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- **Alvarado Merino, Delgado Ramos, Domínguez, Campello do Amaral Mello, Monterroso y Wilde**
Gestión ambiental y conflicto social en América Latina
- **Raventós** [comp.]
Innovación democrática en el Sur
Participación y representación en Asia, África y América Latina
- **Lechini** [comp.]
La globalización y el Consenso de Washington
Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur
- **Cimadamore y Cattani** [coords.]
Producción de pobreza y desigualdad en América Latina
- **Torres-Rivas**
Centroamérica: entre revoluciones y democracia

- **Sader, Aboites y Gentili** [eds.]
La Reforma Universitaria
Desafíos y perspectivas noventa años después
- **Tünnermann Bernheim**
Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)
- **Regueiro y Bello**
Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense
Visiones desde el MERCOSUR
- **García Linera**
La potencia plebeya
Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia
- **Raventós** [ed.]
Democratic Innovation in the South
Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America
- **Mészáros**
La educación más allá del capital
- **Escóbar de Pabón y Guaygua**
Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia
- **Suárez Salazar y García Lorenzo**
Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios
- **OSAL Nº 24**
Movimientos sociales: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Paraguay
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina
de CLACSO
- **López Maya, Iñigo Carrera y Calveiro** [eds.]
Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes
de América Latina
- **Devés-Valdés**
O pensamento africano Sul-saariano
Conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático
(um esquema)
- **Problemas del Desarrollo Vol. 3 Nº 5**
Revista Latinoamericana de Economía
- **Novick** [comp.]
Las migraciones en América Latina
Políticas, culturas y estrategias

- **Fidel, Di Tomaso y Farías**
Territorio, condiciones de vida y exclusión
El Partido de Quilmes (Provincia de Buenos Aires, Argentina)
- **Mészáros**
El desafío y la carga del tiempo histórico
El socialismo en el siglo XXI
- **Modak** [coord.]
Salvador Allende. Pensamiento y acción
- **Svampa**
Cambio de época: movimientos sociales y poder político
- **Fernandes**
Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
Y otros estudios subalternos
- **Mariátegui**
Sete ensaios de interpretação da realidade peruana
- **Cheresky**
Poder presidencial, opinión pública y exclusión social
- **Ceceña**
Derivas del mundo en el que caben todos los mundos
- **Lechini** [ed.]
Globalization and the Washington Consensus
Its influence on democracy and development in the South
- **Martínez Franzoni**
¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central
- **Levy y Gianatelli** [comps.]
La política en movimiento
Identidades y experiencias de organización en América Latina
- **Frías Fernández**
Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI
- **Crítica y Emancipación Nº 1**
Revista latinoamericana de ciencias sociales de CLACSO

- **Murillo**
Colonizar el dolor
La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina
El caso argentino desde Blumberg a Cromañón

- **Cueva**
Entre la ira y la esperanza
y otros ensayos de crítica latinoamericana

- **Roitman Rosenmann**
Pensar América Latina
El desarrollo de la sociología latinoamericana

- **Lechini [comp.]**
Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina
Herencia, presencia y visiones del otro

- **Moyo y Yeros [coords.]**
Recuperando la tierra
El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina

- **Espina Prieto**
Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad
Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana

- **Cimadamore [comp.]**
La economía política de la pobreza

- **Gadotti, Gomez, Mafra y Alencar [comps.]**
Paulo Freire: contribuciones para la pedagogía

- **Alonso [comp.]**
América Latina y el Caribe
Territorios religiosos y desafíos para el diálogo

- **Svampa y Stefanoni [comps.]**
Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales

- **Socialist Register 2006**
Diciendo la verdad

- **Kliksberg y Rivera**
El capital social movilizado contra la pobreza
La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico

- **Terán**
Las quimeras y sus caminos
La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos
- **Girón y Correa** [coords.]
Del Sur hacia el Norte
Economía política del orden económico internacional emergente
- **Hoyos Vásquez** [comp.]
Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía
- **Verdera V.**
La pobreza en el Perú
Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla
- **Robichaux** [comp.]
Familia y diversidad en América Latina
Estudios de casos
- **Monasterios, Stefanoni y Do Alto** [eds.]
Reinventando la nación en Bolivia
Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad
- **Marini**
América latina, dependencia y globalización
- **Gutiérrez** [comp.]
Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades
Desafíos para la investigación política
- **Wortman**
Construcción imaginaria de la desigualdad social
- **Grimson** [comp.]
Cultura y neoliberalismo
- **Cimadamore e Cattani** [orgs.]
Produção de pobreza e desigualdade na América Latina
- **Sánchez Vázquez**
Filosofia da práxis
- **Júnior, Pombo de Oliveira e Daflon** [orgs.]
Guia bibliográfico multidisciplinar
Ação afirmativa. Brasil: África do Sul: Índia: EUA
- **Brandão** [org.]
Costas raciais no brasil
A primeira avaliação

- **Petrucelli**
A cor denominada
Estudos sobre classificação étnico-racial
- **Dussel**
20 teses de política
- **Gandásegui, h.** [coord.]
Crisis de hegemonía de Estados Unidos
- **Mato y Maldonado Fermín** [comps.]
Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización
Perspectivas latinoamericanas
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
y otros estudios subalternos
- **González** [ed.]
Nación y nacionalismo en América Latina
- **Vidal y Guillén R.** [coords.]
Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización
Homenaje a Celso Furtado
- **Geraiges de Lemos, Silveira e Arroyo** [orgs.]
Cuestões territoriais na América Latina
- **Geraiges de Lemos, Silveira e Arroyo** [orgs.]
América Latina: cidade, campo e turismo
- **Vessuri** [comp.]
Universidad e investigación científica
Convergencias y tensiones
- **Nómadas Nº 25**
Conocimiento y experiencia de sí
- **López Segre**
Escenarios mundiales de la educación superior
Análisis global y estudios de casos
- **Cornejo** [comp.]
En los intersticios de la democracia y el autoritarismo
Algunos casos de Asia, África y América Latina
- **Cimadamore, Dean, Siqueira** [orgs.]
A pobreza do Estado
Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global

- **Beigel et al.**
Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano
- **Babini y Fraga** [comps.]
Edición electrónica, bibliotecas virtuales y portales para las ciencias sociales en América Latina y el Caribe
- **Boron, Amadeo y González** [comps.]
La teoría marxista hoy
Problemas y perspectivas
- **Gadotti, Gomez y Freire** [comps.]
Lecciones de Paulo Freire
Cruzando fronteras: experiencias que se completan
- **Basualdo y Arceo** [comps.]
Neoliberalismo y sectores dominantes
Tendencias globales y experiencias nacionales
- **Cordero Ulate**
Nuevos ejes de acumulación y naturaleza
El caso del turismo
- **Cimadamore, Eversole y McNeish** [coords.]
Pueblos indígenas y pobreza
Enfoques multidisciplinares
- **Sousa Santos**
Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social
[Encuentros en Buenos Aires]
- **González Casanova**
Sociología de la explotación
[Nueva edición corregida]
- **Caetano** [comp.]
Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina
- **Boron** [comp.]
La filosofía política moderna
De Hobbes a Marx
- **Elías** [comp.]
Los gobiernos progresistas en debate
Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay

- **Girón** [coord.]
Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina
- **Plotkin**
La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina
Un estudio de las carreras de Psicología y Economía
- **Mirza**
Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina
La construcción de nuevas democracias
- **Lechini**
Argentina y África en el espejo de Brasil
¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?
- **Correa y Girón** [coords.]
Reforma financiera en América Latina
- **Lubambo, Coêlho y Melo** [orgs.]
Diseño institucional y participación política
Experiencias en el Brasil contemporáneo
- **Boron y Lechini** [comps.]
Política y movimientos sociales en un mundo globalizado
Lecciones desde África, Asia y América Latina
- **Boron** [comp.]
Filosofía política contemporánea
Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía
- **Alimonda** [comp.]
Los tormentos de la materia
Aportes para una ecología política latinoamericana
- **Grammont** [comp.]
La construcción de la democracia en el campo latinoamericano
- **Ceceña** [coord.]
Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado
- **Fernández Retamar**
Pensamiento de nuestra América
Autorreflexiones y propuestas
- **Sousa Santos**
Reinventar la democracia. Reinventar el Estado

- **Sotolongo Codina y Delgado Díaz**
La revolución contemporánea del saber y la complejidad social
Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo
- **Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert**
Manual de metodología
Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología
- **Socialist Register 2005**
El imperio recargado
- **Gentili y Levy** [comps.]
Espacio público y privatización del conocimiento
Estudios sobre políticas universitarias en América Latina
- **Mato** [comp.]
Cultura, política y sociedad
Perspectivas latinoamericanas
- **Hemer & Tufte** [eds.]
Media and glocal change
Rethinking communication for development
- **Lander** [org.]
A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais
Perspectivas latino-americanas
- **Cimadamore, Dean & Siqueira** [eds.]
The poverty of the state
Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty
- **Alvarez Leguizamón** [comp.]
Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe
Estructuras, discursos y actores
- **De la Garza Toledo** [comp.]
Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina
- **Ceceña** [org.]
Hegemonias e emancipações no século XXI
- **Boron & Lechini** [eds.]
Politics and social movements in an hegemonic world
Lessons from Africa, Asia and Latin America
- **Sastre**
La batalla de los intelectuales
O nuevo discurso de las armas y las letras

- **CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP**
Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Un balance crítico
- **Dávalos [comp.]**
Pueblos indígenas, estado y democracia
- **Estay y Sánchez [coords.]**
El ALCA y sus peligros para América Latina
- **Boron [org.]**
Nova hegemonía mundial
- **Schuster**
Explicación y predicción
La validez del conocimiento en ciencias sociales [reedición]
- **Estay Reyno [comp.]**
La economía mundial y América Latina
Tendencias, problemas y desafíos
- **Piper [ed.]**
Memoria y Derechos Humanos
¿Prácticas de dominación o resistencia?
- **Piñeiro**
En busca de la identidad
La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina
- **Fernández Retamar**
Todo Caliban
- **Giarracca y Levy [comps.]**
Ruralidades latinoamericanas
Identidades y luchas sociales
- **Toussaint**
La bolsa o la vida
Las finanzas contra los pueblos
- **Boron [ed.]**
New worldwide hegemony
Alternatives for change and social movements
- **Golbert**
¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?
El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- **Grimson** [comp.]
La cultura en las crisis latinoamericanas
- **Babini y Fraga**
Bibliotecas virtuales para las ciencias sociales
- **Ceceña** [comp.]
Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI
- **Sader**
La venganza de la historia
Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible
- **Boron** [comp.]
Nueva hegemonía mundial
Alternativas de cambio y movimientos sociales
- **Gómez** [comp.]
América Latina y el (des)orden global neoliberal
Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas
- **Torres Ribeiro** [comp.]
El rostro urbano de América Latina
- **Boron e de Vita** [orgs.]
Teoría e filosofía política
- **Guerrero Cazar y Ospina Peralta**
El poder de la comunidad
Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos
- **Seoane** [comp.]
Movimientos sociales y conflicto en América Latina
- **De Barbieri**
Género en el trabajo parlamentario
La legislatura mexicana a fines del siglo XX
- **Riquelme**
Los sin tierra en Paraguay
Conflictos agrarios y movimiento campesino
- **De la Garza Toledo y Salas** [comps.]
NAFTA y MERCOSUR
Procesos de apertura económica y trabajo
- **Boron**
Estado, capitalismo y democracia en América Latina

Este libro se terminó de imprimir con una tirada de 1.000 ejemplares, en el mes de septiembre de 2009, en Buenos Aires Print, Sarmiento 459, Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina.